



N° 2594

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 juin 2010.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 1450), ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *visant à supprimer les conditions de nationalité qui restreignent l'accès des travailleurs étrangers à l'exercice de certaines professions libérales ou privées,*

PAR M. DANIEL GOLDBERG,

Député.

---

---

Voir les numéros :

*Sénat :* 176, 197 et T.A. 51 (2009-2010).



## SOMMAIRE

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5     |
| <b>I. — LES EMPLOIS FERMÉS AUX ÉTRANGERS : UNE FORME BIEN RÉELLE DE DISCRIMINATION</b> .....  | 7     |
| A. UN PHÉNOMÈNE PLUTÔT ÉTENDU .....   | 7     |
| 1. Le cas prédominant de la fonction publique et du secteur public.....   | 7     |
| <i>a) Une exclusion des étrangers aux charges et fonctions publiques dont les origines sont anciennes</i> .....   | 8     |
| <i>b) Un principe assorti, pour la fonction publique, de dérogations au seul bénéfice des ressortissants de pays de l'Union européenne et de l'Espace économique européen</i> ..... | 9     |
| <i>c) Le cas des entités du secteur public : entre ouverture et préférence nationale</i> ...  | 11    |
| 2. Une situation répandue aussi dans le secteur privé .....   | 13    |
| <i>a) La persistance d'une quarantaine de professions privées dont l'exercice fait encore l'objet de restrictions liées à la nationalité</i> .....                                  | 13    |
| <i>b) De nombreuses autres professions dans lesquelles les étrangers font l'objet de discriminations plus indirectes</i> .....  | 15    |
| <i>c) Des conditions qui touchent aussi l'exercice de certains droits professionnels</i> ..   | 17    |
| B. DES RESTRICTIONS À LA LÉGITIMITÉ SOUVENT CONTESTABLE .....   | 18    |
| 1. Des justifications datées et, pour la plupart, difficilement acceptables .....   | 18    |
| 2. Des fondements juridiques parfois fragiles .....   | 20    |
| <i>a) Des bases légales ou réglementaires sur la constitutionnalité et la conventionnalité desquelles il peut être permis de s'interroger</i> .....                                 | 20    |
| <i>b) Les coups de boutoir du droit communautaire</i> .....   | 22    |
| <b>II. — LEVER LA CONDITION DE NATIONALITÉ POUR L'ACCÈS À CERTAINES PROFESSIONS : UN DEVOIR RÉPUBLICAIN</b> .....   | 23    |
| A. TRANSCENDER LE DÉBAT SUR L'IDENTITÉ NATIONALE PAR DE VÉRITABLES MESURES D'INTÉGRATION .....  | 24    |
| B. DÉPASSER LES CLIVAGES AU SERVICE DU « VIVRE ENSEMBLE » .....   | 25    |
| 1. Le consensus trouvé au Sénat .....   | 25    |
| <i>a) Les dispositions initiales de la proposition de loi</i> .....   | 25    |

|  |    |
|--|----|
| <i>b) L'économie du texte adopté par les sénateurs</i> .....   | 26 |
| 2. Un aboutissement possible à l'Assemblée nationale .....   | 27 |
| 3. Les propositions du rapporteur et du groupe SRC : élargir le champ de la proposition de loi .....   | 28 |
| <b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....   | 31 |
| <b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....   | 41 |
| <i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 4111-1 du code de la santé publique) : Suppression de la condition de nationalité pour les étrangers non communautaires titulaires d'un diplôme français qui souhaitent exercer les professions de médecin, chirurgien-dentiste et sage-femme sur le territoire national .....                                    | 41 |
| <i>Après l'article 1<sup>er</sup></i> .....  | 47 |
| <i>Article 2</i> (art. L. 241-1 et art. L. 241-2-1 [nouveau] du code rural) : Assouplissement des conditions exigées des étrangers non communautaires qui souhaitent exercer la profession de vétérinaire .....  | 47 |
| <i>Article 3</i> (art. 10 et art. 11 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture) : Suppression de la condition de nationalité pour les étrangers non communautaires qui souhaitent exercer la profession d'architecte .....  | 49 |
| <i>Article 4</i> (art. 3 et art. 4 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts) : Suppression de la condition de nationalité pour les étrangers non communautaires qui souhaitent exercer la profession de géomètre-expert .....  | 52 |
| <i>Article 5</i> (art. 3 et art. 27 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert comptable) : Suppression de la condition de nationalité pour les étrangers non communautaires qui souhaitent exercer la profession d'expert-comptable ..... | 55 |
| <i>Après l'article 5</i> .....   | 59 |
| <i>Titre</i> .....   | 60 |
| <b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....  | 61 |
| <b>ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF</b> .....  | 71 |
| <b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....  | 77 |
| <b>PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....   | 83 |
| <b>ANNEXE N° 1 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CONDITIONS DE NATIONALITÉ POUR EXERCER, EN 2010, CERTAINES PROFESSIONS PRIVÉES</b> .....  | 87 |
| <b>ANNEXE N° 2 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CONDITIONS DE NATIONALITÉ POUR EXERCER, EN 2010, CERTAINES FONCTIONS PUBLIQUES OU PROFESSIONS DANS LE SECTEUR PUBLIC</b> .....  | 91 |

MESDAMES, MESSIEURS,

La droite et la gauche françaises se sont souvent opposées à propos des enjeux liés à l'immigration et à l'intégration des ressortissants non européens dans notre pays. S'il en était besoin, l'actualité législative et politique se chargerait de l'illustrer, aujourd'hui encore, à nos concitoyens.

Alors que, depuis 2002, l'actuelle majorité a ainsi adopté pas moins de six lois sur le sujet<sup>(1)</sup>, trois nouvelles initiatives ont récemment été prises par l'exécutif et les députés qui lui apportent leur soutien : le débat plus que controversé sur l'identité nationale, le dépôt sur le Bureau de l'Assemblée nationale, le 31 mars dernier, du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité<sup>(2)</sup>, et enfin, le 19 mai, le dépôt sur le Bureau de l'Assemblée nationale du projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public<sup>(3)</sup>.

Dans ce contexte, le dépôt le 21 janvier 2009 par les sénateurs socialistes, et notamment Mme Bariza Khiari, d'une proposition de loi visant à supprimer les conditions de nationalité qui restreignent l'accès des travailleurs étrangers à l'exercice de certaines professions libérales ou privées<sup>(4)</sup> aurait pu donner lieu à une opposition de posture, plutôt qu'à un débat de fond.

Au contraire, et de manière bien heureuse, tranchant singulièrement en cela avec le refus trop souvent répété par la majorité de l'Assemblée nationale de l'examen au fond des initiatives parlementaires prises par l'opposition, les sénateurs de tous les groupes se sont emparés de la question soulevée par ce texte. Le 11 février 2009, ils ont su transcender les clivages pour donner à cette proposition de loi une chance d'aboutir. Il faut dire que le sujet est d'importance.

---

(1) À savoir les lois n° 2003-1119 du 26 novembre 2003, 2003-1176 du 10 décembre 2003, 2004-735 du 26 juillet 2004, 2006-911 du 24 juillet 2006, 2006-1376 du 14 novembre 2006 et 2007-1631 du 20 novembre 2007.

(2) *Projet de loi n° 2400, renvoyé à la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.*

(3) *Projet de loi n° 2520, renvoyé à la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.*

(4) *Proposition de loi n° 176 présentée par Mme Bariza Khiari, M. Jean-Pierre Bel et leurs collègues du groupe socialiste, apparentés et rattachés.*

Peu d'études ont été réalisées afin de dresser un état des lieux objectif en la matière. Les plus complètes ont été menées il y a une dizaine d'années sous l'égide du cabinet Bernard Brunhes Consultants, à la demande du gouvernement de M. Lionel Jospin <sup>(1)</sup>, et celle du groupe d'étude sur les discriminations (GED) <sup>(2)</sup>. Les chiffres parlent néanmoins d'eux-mêmes puisque, aujourd'hui encore, près de 7 millions d'emplois publics, parapublics et privés se trouvent juridiquement réservés aux Français et aux ressortissants communautaires.

Si le cas des emplois liés à l'exercice de la souveraineté nationale et aux prérogatives de puissance publique repose sur des justifications indéniables, il en va différemment de celui des professions dites libérales ou privées. Pour celles-ci, les règles qui institutionnalisent la discrimination entre nationaux et ressortissants de l'Union européenne, d'une part, et étrangers non communautaires, d'autre part, constituent un héritage des heures sombres de notre histoire.

Le groupe Socialiste, Radical et Citoyen (SRC), à l'instar de son homologue du Sénat, considère que l'abolition de la condition de nationalité posée par notre droit pour l'exercice de très nombreuses professions libérales et privées constituerait un signal fort en direction de l'intégration de celles et ceux qui, à diplômes et qualifications égales, présentent les mêmes compétences et les mêmes qualités professionnelles que les nationaux ou ressortissants communautaires. Cela serait également un message à valeur d'exemplarité en direction de leurs enfants nés et résidant en France depuis leur naissance – et donc citoyens français au moins à leur majorité – comme acceptation du parcours de vie de leurs parents. Ce sujet est particulièrement vrai dans le secteur médical mais ne saurait se réduire à ce seul champ d'activité.

Une évolution de notre législation apparaît d'autant plus opportune et nécessaire qu'il est permis de s'interroger sur sa conformité avec les principes constitutionnels qui fondent notre République. Peu après le vote en première lecture du Sénat, le collège de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a d'ailleurs lui aussi recommandé au Gouvernement de supprimer la condition de nationalité pour l'accès à un certain nombre de professions publiques, parapubliques et privées <sup>(3)</sup>. En adoptant la proposition de loi votée par le Sénat, l'Assemblée nationale montrerait l'attachement qu'elle porte elle aussi à la lutte contre les discriminations à l'égard des étrangers qualifiés en situation régulière. Ce serait également une belle manière de restaurer l'image de la France à l'étranger, malheureusement trop souvent écornée ces dernières années.

---

(1) Yves Chassard, Véronique Singer, Natacha Blétry, Tatiana Sachs : « Les emplois du secteur privé fermés aux étrangers, rapport final au ministre de la solidarité et de l'emploi, novembre 1999.

(2) GED : « Une forme méconnue de discrimination : les emplois fermés aux étrangers (secteur privé, entreprises publiques, fonctions publiques) », mars 2000.

(3) Délibération n° 2009-139 du 30 mars 2009.

## I. — LES EMPLOIS FERMÉS AUX ÉTRANGERS : UNE FORME BIEN RÉELLE DE DISCRIMINATION

Les emplois fermés aux étrangers constituent une forme institutionnalisée de traitement discriminatoire à raison de la seule nationalité. Dans son rapport publié en mars 2000, le GED soulignait à cet égard que : « *Les restrictions légales, plus par l'absence de cohérence du système en vigueur que par le volume qu'elles représentent, sont une importante source de discriminations. L'imbroglie réglementaire et législatif qui règne en la matière aide à étendre à l'infini le spectre déjà fort large des emplois réservés et tend à donner une légitimité sociale aux pratiques illégales.* » <sup>(1)</sup>

Une telle situation n'honore pas le pays des droits de l'homme. Si de nombreuses voix se sont élevées pour faire évoluer notre droit afin de le rendre plus cohérent ces dernières années, force est de constater que, sur la décennie écoulée, la condition de nationalité exigée pour l'exercice professionnel en France n'a été abandonnée que pour un nombre réduit des métiers identifiés par le cabinet Bernard Brunhes Consultants.

### A. UN PHÉNOMÈNE PLUTÔT ÉTENDU

Les rapports de 1999 et 2000 sur la question ont chiffré à plus de 7 millions le nombre d'emplois réservés, en France, à des ressortissants français ou d'États membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen. Si plus de 85 % correspondraient à des emplois publics ou parapublics, plus de 600 000 relèveraient des professions libérales ou privées réglementées.

#### 1. Le cas prédominant de la fonction publique et du secteur public

Les emplois fermés aux étrangers non communautaires se dénombrent avant tout dans la fonction publique (5,2 millions, hors emplois aidés, au 31 décembre 2007 <sup>(2)</sup>) et dans le secteur public (plusieurs dizaines de milliers d'emplois), même si plusieurs sociétés nationales et établissements publics industriels et commerciaux concernés ont récemment fait évoluer leurs pratiques en la matière, à l'instar notamment de la RATP, d'EDF et d'Air France-KLM.

Le plus souvent, la nature même de ces emplois est mise en avant pour justifier cette situation, en ce qu'elle touche à des titres divers à des fonctions de souveraineté ou à des prérogatives de puissance publique. L'argument n'est cependant valable que pour une partie des emplois en cause. Il n'a d'ailleurs pas empêché une ouverture assez large des fonctions publiques aux ressortissants de l'Union européenne et de l'Espace économique européen.

---

(1) Rapport précité, p. 12.

(2) Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, faits et chiffres 2008-2009, volume 1, DGAFP, p. 21.

***a) Une exclusion des étrangers aux charges et fonctions publiques dont les origines sont anciennes***

Dès le XVII<sup>ème</sup> siècle, le juriste Domat justifiait ainsi le fait de réserver aux membres de la nation les charges publiques : « *On exclut les étrangers des charges publiques parce qu'ils ne sont pas du corps de la société qui compose l'État d'une nation, et que ces charges demandent une fidélité et une affection aux princes et aux lois de l'État qu'on ne présume pas dans un étranger.* »<sup>(1)</sup>

Le monopole des ressortissants français pour l'accès à la fonction publique est récent : il a été juridiquement posé par l'article 23 de la loi n° 46-1204 du 19 octobre 1946, relative au statut général des fonctionnaires. Les exceptions à ce principe étaient alors limitées aux citoyens de l'Union française, en application de l'article 81 de la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République, aux citoyens monégasques, conformément à un décret du 22 novembre 1935, et aux instituteurs andorrans des écoles françaises d'Andorre, en application d'une loi du 24 mai 1901.

L'exclusion des emplois publics communaux est encore plus récente. Ce n'est qu'en application d'une loi du 22 mars 1957 et d'un décret du 22 mai de la même année que ces emplois se sont trouvés eux aussi réservés aux titulaires de la nationalité française, sous réserve des incapacités prévues par la loi.

Repris par l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, le principe posé par la loi de 1946 a été assoupli lors de la refonte du statut des fonctions publiques dans la première moitié des années 1980. L'article 5 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires a en effet écarté toute durée préalable de possession de la nationalité (cinq ans auparavant requis). Il n'en a pas moins maintenu l'exigence de cet état pour l'accès à l'emploi dans les trois fonctions publiques, reléguant ainsi les étrangers aux seuls postes ouverts par les personnes morales de droit public sur la base de contrats plus précarisants.

Cet état du droit conduit finalement à un paradoxe qui, selon le professeur Danièle Lochak, « *confine parfois au scandale : on refuse de recruter des étrangers sur des postes de fonctionnaires, mais on accepte de les embaucher, pour accomplir les mêmes tâches, comme auxiliaires ou contractuels dans des emplois où ils ne bénéficieront pas de la sécurité de l'emploi* »<sup>(2)</sup>. Et M. Serge Slama, maître de conférences en droit public spécialiste de ces questions, de préciser à ce sujet : « *le recours à des agents non titulaires de nationalité étrangère est une pratique fréquente dans certains secteurs de l'administration où, bien souvent, il exercent les fonctions les plus ingrates ou dans les secteurs géographiques les plus difficiles désertés en partie par les nationaux* »<sup>(3)</sup>.

---

(1) *Des lois civiles, Domat.*

(2) *Mme Danièle Lochak, « Emploi et protection sociale, les inégalités du droit », revue Hommes et migrations, n° 1187, avril 1995.*

(3) *M. Serge Slama : « Un service pas 'tout public' », revue Plein droit n° 41-42, avril 1999.*



Si le choix fait par le législateur d’instaurer la condition de nationalité française repose sur une justification évidente pour les emplois directement et étroitement associés à l’exercice des missions de souveraineté ou des prérogatives de puissance publique, tels que ceux de la police nationale, du fisc ou de la magistrature par exemple, il peut paraître moins incontestable, en revanche, s’agissant d’emplois correspondant davantage à des prestations de service ou à des activités de gestion (dans les hôpitaux ou les collectivités locales, notamment), dès lors que les compétences des étrangers sont équivalentes à celles des ressortissants nationaux.

Les pouvoirs publics ont d’ailleurs introduit eux-mêmes une brèche dans le système, en prévoyant dans les décrets n° 83-1260 du 30 décembre 1983, fixant les dispositions statutaires communes aux corps de fonctionnaires des établissements publics scientifiques et technologiques, et n° 84-431 du 6 juin 1984, fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences, que des personnes de toutes nationalités puissent être recrutées et titularisées dans les corps de l’enseignement supérieur et de la recherche, dans les mêmes conditions que les Français.

Par la suite, cette éventualité de recruter des étrangers sur des postes de fonctionnaires a été accordée au centre national de la recherche scientifique (article 22 du décret n° 84-1185), à l’institut national de la santé et de la recherche médicale (article 23 du décret n° 84-1206) et à l’institut national de la recherche agronomique (article 29 du décret n° 84-1207). De même, la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique a ouvert la possibilité, par dérogation au statut général des fonctionnaires de l’État, de recruter et titulariser à tout niveau de la hiérarchie des corps d’enseignants des écoles d’architecture des personnalités ne possédant pas la nationalité française (actuel article L. 962-1 du code de l’éducation).

Comme le souligne le professeur Danièle Lochak, il s’agit là d’une « brèche étroite, sans doute, mais qui atteste que l’exclusion des étrangers de la fonction publique n’a rien d’inéluctable et qu’elle ne résulte d’aucun impératif constitutionnel catégorique »<sup>(1)</sup>.

***b) Un principe assorti, pour la fonction publique, de dérogations au seul bénéfice des ressortissants de pays de l’Union européenne et de l’Espace économique européen***

Dès 1991, les tribunaux français ont contesté le maintien de la condition de nationalité dans le statut général de la fonction publique au motif qu’il contrevenait à l’article 48 du traité instituant la Communauté européenne, signé à Rome le 25 mars 1957<sup>(2)</sup>.

---

(1) *Ibid.*

(2) *TA de Versailles, 17 décembre 1991 : » Bourkoulas c/ préfet de l’Essonne et ministre des Postes et Télécommunications et de l’espace » ; TA de Paris, 9 juin 1992 : « Bleis ».*

La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes prescrit en effet, au regard des exceptions au principe de libre circulation des travailleurs dans l'Union européenne et l'Espace économique européen, de ne réserver aux seuls nationaux que les emplois « *caractéristiques des aspects spécifiques de l'administration publique en tant qu'elle est investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité pour la sauvegarde des intérêts généraux de l'État* »<sup>(1)</sup>, « *auxquels doivent être assimilés les intérêts propres des collectivités publiques, telles que les administrations municipales* »<sup>(2)</sup>.

En outre, dès 1990, un rapport remis par M. Jean-Pierre Puissochet au ministre de la fonction publique soulignait qu'aucun principe constitutionnel ne s'oppose à l'entrée des ressortissants de la Communauté européenne dans la fonction publique, l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ne pouvant être regardé comme instituant une discrimination entre Français et étrangers pour l'accès aux emplois publics tandis que l'article 3 de cette même déclaration empêche seulement que puissent être attribués aux étrangers des emplois liés aux fonctions de souveraineté<sup>(3)</sup>.

Sous la menace de procédures de la Commission européenne, la France, comme d'autres États membres de la Communauté, a finalement adapté sa législation pour ouvrir les emplois publics aux ressortissants communautaires. La loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique a ainsi introduit un article 5 bis dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 offrant aux étrangers communautaires la possibilité d'accéder aux corps, cadres d'emplois et emplois dont les attributions sont séparables de la souveraineté ou ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État et des autres collectivités publiques.

Plus récemment, la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique a transformé la dérogation ouverte en 1991 au profit des ressortissants communautaires – puis, par extension, à ceux des États de l'Espace économique européen – en dérogation plus générale portant sur l'ensemble des emplois dont les attributions sont séparables de la souveraineté ou ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique.

S'il faut s'en féliciter, cette ouverture des emplois de la fonction publique aux étrangers est tout de même restée toute relative, puisqu'elle ne s'adresse pas, à de rares exceptions près comme dans certains postes de l'éducation nationale, aux ressortissants non communautaires. Ce faisant, même en s'en tenant aux emplois dont les attributions sont séparables de la souveraineté ou ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance

---

(1) CJCE, 17 novembre 1980 : « *Commission c/ Belgique* » (affaire 149/79 ; rec. 3881).

(2) CJCE, 26 mai 1982 : « *Commission c/ Belgique* » (affaire 149/79 ; rec. 1851).

(3) M. Jean-Pierre Puissochet, « *Rapport sur l'accès des ressortissants des États de la Communauté européenne aux emplois du secteur public en France* », Paris, Ministère de la Fonction publique, 1990.

publique, ce sont près de 4,4 millions d'emplois (agents de l'État non investis de prérogatives de puissance publique, des collectivités locales et de la fonction publique hospitalière essentiellement <sup>(1)</sup>) qui leur échappent, à compétences égales à celles des nationaux ou des étrangers admis à ces mêmes emplois, lorsqu'ils remplissent les critères requis par la loi pour leur séjour en France.

***c) Le cas des entités du secteur public : entre ouverture et préférence nationale***

Les entreprises qui assurent la gestion d'un service public et les établissements publics de l'État recouvrent des statuts divers, qui influent sur les conditions de recrutement de leurs employés. On estime actuellement à près d'un million le nombre d'emplois pourvus par leur intermédiaire.

S'il est difficile de dresser un inventaire exhaustif des règles et des pratiques en vigueur dans ces entreprises et établissements publics à l'égard des étrangers non communautaires qui postulent à certains postes, il est toutefois avéré que dans bien des cas seuls les emplois non statutaires leur sont accessibles. Il convient toutefois de souligner que certaines avancées ont eu lieu ces dernières années, soit du fait de politiques délibérées, soit en raison de la privatisation de plusieurs entreprises auparavant publiques.

A titre d'illustration des politiques volontaristes menées en direction d'une plus grande ouverture aux étrangers non communautaires, il importe de souligner qu'une circulaire DSS/4B n° 2001-514 du 22 octobre 2001 a abrogé la condition de nationalité auparavant exigée des employés des organismes de la Sécurité sociale <sup>(2)</sup>. De même, en décembre 2002, la RATP a ouvert aux étrangers non communautaires l'accès à ses quelque 45 000 emplois, les ressortissants d'États de l'Union européenne y étant déjà admissibles depuis 1992. Quant au personnel des industries électriques et gazières (agents statutaires d'EDF et de GDF), le décret n° 2008-653 du 2 juillet 2008 a aboli la condition de nationalité française qui figurait auparavant dans l'annexe au décret n°46-1541 du 22 juin 1946 approuvant le statut national de ce personnel.

Les effets de ces choix, en termes d'insertion, ont été plutôt positifs, à en juger le retour d'expérience de la RATP. Dans cette entreprise, le taux de recrutement des étrangers non communautaires est ainsi passé de 1,09 %, en 2003, à 5 %, en 2009.

---

(1) Soit quelque 850 000 postes directement associés à l'exercice de prérogatives de puissance publique retranchés aux 5,2 millions de fonctionnaires recensés par le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, faits et chiffres 2008-2009, volume 1.

(2) Circulaire DSS/4 B n° 2001-514 du 22 octobre 2001 relative à la non exigence de posséder la nationalité française pour occuper un emploi dans un organisme de sécurité sociale, NOR MESS0130701C, parue au Bulletin Officiel du Ministère des affaires sociales n° 2001-44 (29 octobre au 4 novembre 2001).

### EMBAUCHES DE RESSORTISSANTS NON COMMUNAUTAIRES À LA RATP DEPUIS 2003

|   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Embauches hors UE                         | 17     | 75     | 87     | 109    | 197    | 106    | 52     |
| Proportion des recrutements totaux (en %) | 1,09 % | 4,88 % | 5,96 % | 5,30 % | 7,29 % | 4,45 % | 5,01 % |

Source : Département gestion et innovation sociales de la RATP.

Dans de nombreux autres cas, malgré tout, des restrictions subsistent à raison de la nationalité des candidats aux emplois. Il en va partiellement ainsi à Air France, où le personnel navigant professionnel et les commandants de bord doivent répondre d'exigences de nationalité en application des articles L. 421-4 et L. 421-5 du code de l'aviation civile, tandis que le personnel au sol n'est plus soumis à de telles exigences depuis le 6 mai 2006, en application de quatre accords collectifs négociés consécutivement à la privatisation de la compagnie.

Pour ce qui concerne les sociétés nationales France Télécom et La Poste, il convient de distinguer les fonctionnaires en poste avant la transformation de ces entités publiques en entreprises privées, des salariés recrutés sur une base contractuelle. Leur coexistence, prévue aux articles 29 et suivants de la loi n°90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, implique dans les faits que le critère de nationalité n'a plus cours pour les recrutements d'agents contractuels mais demeure en vigueur pour ceux relevant du statut de la fonction publique.

De fait, la majorité des entités publiques où la nationalité française reste requise pour pouvoir y travailler a le statut d'établissement public de l'État. Il en va ainsi, par exemple, du Commissariat à l'énergie atomique, sur le fondement d'une convention de travail datant du 19 mai 1982. Il en va également de même, à plus large échelle, à la SNCF, en vertu du statut des relations collectives en vigueur.

La principale justification avancée aux exclusions persistantes réside dans la participation des intéressés à l'exécution d'un service public. Selon le professeur Danièle Lochak, cependant, « *l'explication est un peu courte : car comment justifier alors l'emploi d'agents non titulaires étrangers dans l'administration, qui participent eux aussi à l'exécution d'un service public ?* »<sup>(1)</sup>.

La conséquence concrète de cette situation réside dans l'impossibilité pour les ressortissants non communautaires d'accéder à plusieurs dizaines voire centaines de milliers d'emplois, du fait de discriminations institutionnalisées ou tolérées par l'État lui-même, alors que ce même État leur reconnaît la possibilité d'effectuer toutes les fonctions liées à ces mêmes emplois mais sous un statut précaire, non statutaire.

(1) Article précité, revue *Hommes et migrations*, n° 1187, avril 1995.

## **2. Une situation répandue aussi dans le secteur privé**

Le rapport du cabinet Bernard Brunhes Consultants sur les emplois du secteur privé fermés aux étrangers, publié en novembre 1999, a mis en lumière l'ampleur d'un phénomène jusqu'alors méconnu. Selon ses conclusions, une cinquantaine de professions faisait alors l'objet de restrictions explicites liées à la nationalité des candidats à leur exercice, totalisant un peu plus de 600 000 emplois. Par ailleurs, dans une trentaine d'autres professions, des discriminations indirectes, prenant le plus souvent la forme d'une exigence de diplôme français, étaient mises en exergue. Au total, les étrangers non communautaires se voyaient juridiquement empêchés de prétendre en France à quelque 1,2 million d'emplois privés.

Dix ans après la publication de ce rapport, les choses n'ont pas beaucoup évolué, si ce n'est ponctuellement, à l'instar par exemple de la suppression de la condition de nationalité pour l'exercice des professions de démarcheurs financiers ou de commissaires de transport, ainsi que pour les usagers des marchés d'intérêt national.

### ***a) La persistance d'une quarantaine de professions privées dont l'exercice fait encore l'objet de restrictions liées à la nationalité***

Première étude recensant l'ensemble des professions libérales et privées dont sont exclus les étrangers en France, le rapport publié sous l'égide du cabinet Bernard Brunhes Consultants a identifié, en 1999, cinquante-deux métiers ou fonctions pour lesquels des dispositions législatives ou réglementaires prévoyaient alors de telles restrictions.

Parmi elles, dix-sept étaient soumises à une stricte condition de nationalité française, c'est-à-dire qu'elles étaient fermées à tous les étrangers, quelle que soit leur nationalité. Y figuraient notamment l'ensemble des officiers publics et ministériels et des professions libérales agissant sur mandat de justice, ainsi que de manière plus surprenante certaines activités liées au transport (capitaines de navire, commandants et personnel navigant d'aéronefs), aux métiers de la communication (directeurs ou codirecteurs de publication de presse, membres du comité de rédaction d'une entreprise éditant des publications destinées à la jeunesse, entre autres), de même que les concessionnaires de services publics ou d'énergie hydraulique et les directeurs d'établissements privés d'enseignement technique du secondaire et d'enseignement primaire et secondaire.

Quinze autres professions libérales ou privées voyaient leur exercice conditionné à la possession de la nationalité française ou de celle d'un État membre de l'Espace économique européen, c'est-à-dire la nationalité de tous les États appartenant à la Communauté européenne, ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. Relevaient notamment de cette catégorie, quelques professions de santé (directeurs et directeurs adjoints de laboratoires d'analyse biomédicale et vétérinaires), plusieurs professions judiciaires (avocats au Conseil d'État ou à la Cour de cassation, avoués, commissaires-priseurs), des

intermédiaires comme les courtiers de marchandises assermentés, mais aussi les directeurs et les membres des comités de direction des casinos, les directeurs de salles de spectacle, les débiteurs de tabac, les géomètres-experts, ainsi que les dirigeants de régies et d'entreprises de pompes funèbres.

Enfin, l'exercice de vingt professions se trouvait également soumis à une condition de nationalité française ou d'un État partie à l'Espace économique européen voire, pour les autres étrangers, à une condition de réciprocité à l'égard des Français dans leurs États d'origine. Se trouvaient plus particulièrement concernés les professionnels de santé (médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes et pharmaciens), les avocats, les démarcheurs financiers et les commissaires aux comptes, les courtiers et agents généraux d'assurance, les débiteurs de boissons, les guides-interprètes de tourisme et conférenciers nationaux, les architectes ainsi que les responsables et collaborateurs indépendants d'agences privées de recherche ou d'entreprises de surveillance et de transport de fonds.

Sur cette base, les auteurs de l'étude ont chiffré à 615 000 le nombre d'emplois privés ou libéraux que la loi ou le règlement réservaient, en 1999, exclusivement ou en priorité aux Français ainsi qu'aux ressortissants communautaires ou assimilés.

Un peu plus d'une décennie après, l'inventaire dressé par le cabinet Bernard Brunhes Consultants reste, hélas, pour une large part encore d'actualité. Votre rapporteur s'est livré à une actualisation, dont le détail figure aux annexes du présent rapport. Celle-ci révèle que près d'une quarantaine de professions libérales ou privées conservent aujourd'hui des restrictions d'exercice sur le territoire français à raison de la nationalité de celles et ceux qui aspirent à les intégrer. Sur ce total :

— une dizaine de professions restent soumises, pour leur exercice en France, à une condition de nationalité uniquement française. Sans surprise, elles regroupent les officiers publics et ministériels (notaires, huissiers de justice et greffiers de tribunaux de commerce), dont l'activité est liée à des prérogatives de souveraineté et de puissance publique, ainsi que certains métiers touchant à la sécurité (lieutenants de louveterie, agents de l'office national de la chasse exerçant des missions de police, notamment). De manière plus étonnante, en revanche, continuent de relever de cette catégorie certains métiers de communication (membres des comités de rédaction d'une édition de publications destinées à la jeunesse, directeurs de société coopérative de messagerie de presse), les conseillers du travail, le personnel navigant professionnel des aéronefs et les concessionnaires d'énergie hydraulique ;

— un peu plus d'une vingtaine d'autres professions libérales et privées demeurent ouvertes aux seuls Français et ressortissants d'États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen. Tous les secteurs sont concernés, qu'il s'agisse des professionnels de santé (dont la condition de

nationalité a récemment été assouplie par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires dans un sens proche de celui de la proposition de loi en discussion), des professions du droit (avoués et avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation), des activités liées au tourisme et aux loisirs (guides-interprètes et conférenciers nationaux, directeurs de casinos), de la direction et des personnels éducatifs des établissements d'enseignement privé, de la gestion d'activités liées à la sécurité (dirigeants d'entreprises de surveillance, de gardiennage ou de transport de fonds ou de recherche privée, commerce des armements) ou d'activités commerciales spécialisées (débitants de tabac et de boissons, direction de régies ou d'entreprises de pompe funèbres) ;

– en dernier lieu, l'exercice de moins d'une dizaine de professions libérales ou privées est ouvert aux étrangers non communautaires sous réserve d'une réciprocité, dans leurs États d'origine, à l'égard des Français. Se trouvent toujours régies par ce mécanisme des professions importantes comme celles des avocats, des architectes, des médecins et pharmaciens, des experts comptables et des commissaires aux comptes.

Depuis 1999, les conditions de nationalité exigées pour l'exercice d'une petite dizaine de professions libérales ou privées ont ainsi été totalement abolies. Il s'agit, entres autres, des concessionnaires de service public, des agents généraux et courtiers d'assurance, des commissaires usagers des marchés d'intérêt national, des courtiers maritimes, des démarcheurs financiers, des collecteurs agréés de céréales, des directeurs de salles de spectacle et des directeurs ou codirecteurs de publications de presse ou de la publication d'un service de communication audiovisuelle.

En volume, les ajustements liés à cette actualisation restent malgré tout marginaux. Même si l'on exclut le cas des officiers publics et ministériels (environ 12 500 professionnels au 1<sup>er</sup> décembre 2009 selon le ministère de la justice <sup>(1)</sup>), du fait de la spécificité de leurs prérogatives, il est tout de même permis d'estimer à environ 600 000 le nombre d'emplois privés qui demeurent, en 2010, assujettis à des conditions de nationalité excluant les étrangers non communautaires de leur exercice.

### ***b) De nombreuses autres professions dans lesquelles les étrangers font l'objet de discriminations plus indirectes***

Le critère de la nationalité n'est malheureusement pas le seul biais juridique par lequel l'accès des ressortissants non communautaires à certaines professions peut être rendu impossible. Le rapport du cabinet Bernard Brunhes Consultants avait à juste titre souligné les discriminations indirectes dont les étrangers font parfois l'objet.

---

(1) Voir à ce sujet l'étude d'impact accompagnant le projet de loi n° 2383 de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 mars 2010, p. 14 à 18.

Des conditions assez restrictives sont effectivement posées pour l'accès à l'exercice de certaines fonctions ou activités privées en France. Leur justification est parfois objective, parfois contestable.

L'obtention du diplôme français figure au nombre de ces restrictions dans plus d'une trentaine de professions (essentiellement dans le secteur de la santé). Si elle a progressivement perdu de sa portée à l'égard des ressortissants communautaires ou d'États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, du fait notamment de la transposition de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, transposée par l'ordonnance n° 2008-507 du 30 mai 2008, elle produit encore ses effets à l'égard des autres étrangers. Il est vrai que, pour des professions soumises à un *numerus clausus* particulièrement sélectif et exigeant, à l'instar des professions médicales et paramédicales par exemple, la question de l'équivalence des titres obtenus à l'étranger se pose. Il n'en demeure pas moins qu'en exigeant une formation complète en France assortie d'un diplôme d'État, les pouvoirs publics instaurent de fait une barrière à l'égard de celles et ceux qui ont déjà acquis une compétence hors de nos frontières et ne peuvent envisager de reprendre intégralement leurs études.

Certes, il existe des procédures permettant une admission à exercer à titre individuel, sous certaines conditions. L'on assiste alors, néanmoins, à une forme de déclassement des intéressés par rapport à ceux qui ont pu effectuer la totalité de leur cursus dans notre pays. Cette situation est particulièrement criante dans de très nombreux hôpitaux publics, où quelque 6 750 médecins étrangers diplômés hors de nos frontières assument au quotidien et tout au long de l'année des tâches aussi essentielles que la prise en charge dans les services d'urgence ou de réanimation.

De manière plus générale, toutes les professions des secteurs médical et paramédical conservent des barrières à l'entrée souvent rédhibitoires. A titre d'illustration, il convient de citer le cas des auxiliaires de puériculture et des ambulanciers qui, s'ils peuvent être étrangers, doivent répondre d'exigences de qualification parfois discriminantes à l'égard des étrangers non communautaires. Les articles L. 4392-2 et L. 4393-3 du code de la santé publique disposent effectivement que seuls les ressortissants d'États de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen diplômés hors de France peuvent prétendre à l'exercice de ces professions dans notre pays, dès lors que leurs qualifications y sont reconnues. On voit mal, en l'espèce, pourquoi des étrangers non communautaires diplômés dans l'Union européenne ou disposant de qualifications équivalentes et reconnues ne peuvent bénéficier du même traitement.

La fixation de quotas est un autre procédé, par nature critiquable. La limitation quantitative des emplois ouverts aux étrangers dans quelques professions constitue en effet une voie détournée d'empêcher leur libre accès à certains pans du marché du travail. Les membres d'équipage de navires battant pavillon français constituent l'illustration la plus parlante de ce mécanisme : aux



termes de l'article 3 du code du travail maritime, en effet, ceux-ci doivent être ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne, d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse « *dans une proportion minimale fixée par arrêté du ministre chargé de la mer* », pris en fonction des caractéristiques techniques des navires, de leur mode d'exploitation et aussi de la situation de l'emploi. Il y a là comme une forme d'aveu des objectifs poursuivis par de telles règles.

Au total, plus de 600 000 emplois privés sont concernés par des restrictions indirectes, selon le cabinet Bernard Brunhes Consultants. Malheureusement, comme pour les professions dont l'exercice est soumis à une condition de nationalité, la situation a peu évolué depuis 1999 en la matière.

### ***c) Des conditions qui touchent aussi l'exercice de certains droits professionnels***

Les restrictions liées à la nationalité pour les étrangers non communautaires ne portent pas seulement sur l'accès à certains emplois privés. Elles portent aussi, même si des évolutions positives sont en cours, sur l'exercice de certains droits professionnels et la représentation aux organismes de défense des intérêts des acteurs économiques ou agricoles.

C'est ainsi que les articles L. 713-3 et L. 713-4 du code de commerce imposent actuellement comme critère pour être électeur et éligible aux chambres de commerce et d'industrie d'avoir la nationalité française ou d'être ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen. Le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 4 mai 2010 et en cours de navette, comporte toutefois des changements bienvenus sur ce point, puisque son article 7 met un terme à la condition posée pour la participation à l'élection des chambres et pour l'éligibilité à celles-ci.

S'agissant des chambres d'agriculture, les articles R. 511-8 et R. 511-30 du code rural, s'ils n'imposent aucune condition de nationalité pour la participation à la désignation de leurs membres, conservent un critère de ce type pour l'éligibilité. Cette condition apparaît d'autant plus contestable qu'elle n'est pas sans rappeler le cas des chambres des métiers et de l'artisanat, pour lesquelles le Conseil d'État a annulé le décret n° 2004-896 du 27 août 2004 qui visait à retirer la qualité d'électeur et d'élu aux étrangers non ressortissants d'un État partie à l'Espace économique européen<sup>(1)</sup>. En l'espèce, la plus haute juridiction administrative française a estimé que de telles différences de traitement n'étaient justifiées ni par une différence de situation, ni par des nécessités d'intérêt général en rapport avec le rôle et les prérogatives des chambres des métiers et de l'artisanat.

---

(1) CE, Ass., 31 mai 2006, n° 273638, « GISTI ».

Toutes ces considérations doivent inviter le pouvoir exécutif, détenteur du pouvoir réglementaire, à procéder aux adaptations qui s'imposent, notamment pour les chambres d'agriculture. Il s'agit là autant d'une question de principe que d'un problème de cohérence juridique.

## **B. DES RESTRICTIONS À LA LÉGITIMITÉ SOUVENT CONTESTABLE**

A l'exception de celles concernant les professions qui accomplissent une mission d'officier ministériel ou public (notaires, huissiers, administrateurs et mandataires judiciaires, notamment), les dispositions de notre droit qui posent des conditions de nationalité et qui fondent les discriminations indirectes à l'encontre des étrangers non communautaires pour l'exercice en France de certaines professions libérales ou privées ont principalement été inspirées par des motivations malthusiennes et protectionnistes. Les bases juridiques d'un tel héritage ne sont d'ailleurs pas inébranlables, particulièrement depuis l'introduction dans l'ordonnement juridique français de la question prioritaire de constitutionnalité.

### **1. Des justifications datées et, pour la plupart, difficilement acceptables**

Le nombre des emplois fermés aux étrangers a considérablement crû entre la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et les années 1970. Le GED parle à cet égard de « *sédimentation progressive* » des dispositions législatives et réglementaires adoptées à cet effet <sup>(1)</sup>, en distinguant deux grandes phases.

La première, recouvrant la période 1880-1945, correspond à un contexte de tensions xénophobes et protectionnistes qui a vu, entre autres, la parution du décret Millerand de 1899 fixant la proportion maximale d'étrangers employés dans les travaux entrepris à la suite de marchés proposés par l'État et les collectivités publiques, l'instauration de la carte d'identité de l'étranger par une loi du 26 mars 1927, ou encore la fixation de quotas d'étrangers pour différentes professions par une loi du 10 août 1932.

Dans le prolongement de ces mesures particulièrement restrictives, un certain nombre de professions libérales (avocats et médecins, notamment), a obtenu l'adoption de règles favorables aux ressortissants nationaux. C'est ainsi qu'en 1933, la condition de nationalité a été posée, en plus de l'exigence de diplôme français en vigueur depuis 1892, pour l'exercice de la profession de médecin. De même, la loi du 19 juillet 1934 a imposé un stage de dix ans à partir du décret de naturalisation pour devenir titulaire d'un office ministériel ou pour s'inscrire au barreau.

D'autres professions privées ont connu des évolutions semblables au cours de ces mêmes années. Ainsi, la nationalité et le diplôme français ont été exigés par

---

(1) Rapport précité, mars 2000, p. 6.

la loi du 17 juin 1938 pour l'activité de vétérinaire. Des restrictions analogues ont été imposées en 1939 aux débiteurs de boisson puis en 1941 aux pharmaciens. Les ingénieurs, les journalistes, les architectes, les experts-comptables ont également fini par être concernés par une exigence de nationalité française. Le rapporteur ne rappellera pas plus longuement ici que le régime de Vichy a restreint drastiquement l'accès professionnel aux étrangers et aux juifs, qu'ils soient ou non citoyens français.

Relevant bien entendu d'une autre nature, une seconde phase d'expansion des restrictions de l'accès des étrangers aux professions libérales et privées a néanmoins commencé après la seconde guerre mondiale et s'est étalée jusqu'au second choc pétrolier.

Comme l'a souligné le GED : « *Après 1945, les nouvelles mesures adoptées reflètent le désir d'encadrer l'immigration de main d'œuvre, devenue un impératif dans le contexte de reconstruction d'après-guerre. L'ordonnance de 1945 régleme l'entrée et le séjour des étrangers. De nombreuses restrictions pour l'exercice de certaines professions par les étrangers sont conservées. De plus, pour les entreprises publiques qui refondent leurs statuts, les clauses excluant les étrangers sont maintenues.* »<sup>(1)</sup>.

Parmi les textes adoptés alors, certains produisent aujourd'hui encore leurs effets : il en va notamment ainsi de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts comptables, pour les experts comptables, du décret n° 45-118 du 19 décembre 1945 pris pour l'application du statut des avoués, pour les avoués, de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts, pour les géomètres-experts, ou encore du décret n° 2656 du 9 novembre 1946 relatif aux cadres sociaux du travail, pour les conseillers du travail.

Dans les années 1950, les professions judiciaires et juridiques réglementées voient leur statut modernisé – en 1954 pour les avocats, en 1955 pour les administrateurs et mandataires judiciaires, notamment –, sans que la condition de nationalité disparaisse, bien au contraire. Dans le même temps, le droit communautaire fait son apparition et ouvre une brèche, par le biais du traité de Rome, en faveur des ressortissants des États membres de la Communauté économique européenne.

Pour autant, les années 1970 restent marquées par une certaine volonté de contrôler la main d'œuvre étrangère. La crise se faisant sentir, les pouvoirs publics inaugurent une politique d'aide au retour récemment remise au goût du jour. L'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France est même durcie par la loi n°80-9 du 10 janvier 1980 relative à la prévention de l'immigration clandestine, dite « *loi Bonnet* ».

---

(1) *Ibid.*, p. 7.

L'alternance de 1981 conduira à des décisions importantes, contrastant de manière claire avec les dérives de la législation antérieure (abrogation de la loi n° 80-9, interdiction de toute forme de discrimination liée à la nationalité en matière d'embauche et de licenciement par la loi n°82-689 du 4 août 1982 relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise, dite « *1<sup>ère</sup> loi Auroux* », notamment). Néanmoins, les conditions de nationalité exigées pour l'exercice de nombreuses professions privées ne seront pas pour autant remises en cause, excepté pour les masseurs-kinésithérapeutes par la loi n°85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social. Seuls les ressortissants des États de l'Espace économique européen, du fait de l'influence toujours croissante du droit communautaire, bénéficieront progressivement d'un alignement de leur situation sur celle des Français, et encore pas dans toutes les professions.

Avec le recul qu'autorise plus d'un siècle de discriminations légales ou réglementaires à l'encontre des étrangers désireux d'exercer certaines professions en France, il est permis d'affirmer aujourd'hui que le *statu quo* qui a existé jusqu'alors n'est plus possible, ni même justifiable. Cela est non seulement vrai sur le plan moral, mais également sur le plan juridique.

## **2. Des fondements juridiques parfois fragiles**

La plupart des restrictions à l'accès des étrangers non communautaires à des professions libérales ou privées ont été instituées à des époques où les exigences constitutionnelles et conventionnelles faisaient l'objet d'un contrôle moins sourcilieux qu'aujourd'hui. Avec l'élargissement des possibilités de contestation de la conformité de la loi aux normes supérieures et l'influence toujours plus libérale des droits européen et communautaire, la solidité de l'édifice juridique sur lequel reposent les discriminations actuelles à l'encontre des étrangers non communautaires n'en devient que plus relative.

### ***a) Des bases légales ou réglementaires sur la constitutionnalité et la conventionnalité desquelles il peut être permis de s'interroger***

Les dispositions de notre droit qui fondent une discrimination à raison de la nationalité dans l'accès à certaines professions semblent entrer en conflit avec plusieurs règles et principes à valeur supralégislative.

Au niveau constitutionnel, tout d'abord, le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui fait partie du bloc de constitutionnalité, énonce comme principe particulièrement nécessaire à notre temps que chacun a le droit d'obtenir un emploi et que nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines. En outre, le principe d'égalité entre nationaux et étrangers, même s'il n'empêche pas la mise en œuvre de traitements différenciés sur le fondement d'engagements internationaux souscrits par la France, a fait l'objet d'une

consécration jurisprudentielle par une décision du Conseil constitutionnel en date du 22 janvier 1990 <sup>(1)</sup>.

Dans la foulée, le Conseil constitutionnel a également précisé, dans sa décision du 23 juillet 1991 relative à la loi ouvrant la fonction publique aux ressortissants communautaires, que les dispositions de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 « *ne sauraient être interprétées comme réservant aux seuls citoyens l'application du principe qu'elles énoncent* » <sup>(2)</sup>. Or, ainsi que l'a souligné la HALDE dans sa délibération n° 2009-139 du 30 mars 2009 : « *Dès lors que des emplois sont ouverts aux ressortissants communautaires, les différentes justifications au soutien du maintien de la condition de nationalité perdent de leur force.* ».

Ces différentes considérations prennent d'autant plus de relief que, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010, tout justiciable peut soutenir à l'occasion d'une instance devant une juridiction administrative ou judiciaire qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés constitutionnellement garantis, conformément à la procédure mise en place par la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution. Il ne serait ainsi pas surprenant que le juge constitutionnel soit appelé, par ce biais, à se prononcer dans un avenir plus ou moins proche sur l'inscription dans la loi de discriminations à raison de la nationalité pour l'exercice de professions qui n'emportent ni exercice de prérogatives de puissance publique, ni mise en œuvre de la souveraineté nationale. Il n'est d'ailleurs pas fortuit que la première décision rendue par le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité soumise par le Conseil d'État, le 28 mai 2010, ait conduit à la censure de trois dispositions législatives en vigueur pour rupture d'égalité entre anciens combattants nationaux et étrangers au regard des pensions qui leur sont versées dans un même pays de résidence <sup>(3)</sup>.

Au plan international, ensuite, un certain nombre de textes importants contiennent aussi des stipulations auxquelles on peut considérer que contrevient une grande part de la législation et de la réglementation actuelles qui excluent les étrangers non communautaires de l'exercice de certaines professions.

En premier lieu, l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme prohibe les distinctions fondées sur l'origine nationale pour la jouissance des droits et libertés qu'elle édicte. Néanmoins, cette disposition n'a de portée véritable que pour les différences de traitement qui manquent de justification « *objective et raisonnable* » <sup>(4)</sup>, ce qui laisse une importante marge d'appréciation aux juridictions internes.

---

(1) Décision n° 89-269 DC : « *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé* ».

(2) Décision n° 91-293 DC : « *Loi portant diverses dispositions relatives à la fonction publique* ».

(3) Décision n° 2010-1 QPC : « *Consorts L.* ».

(4) *Cour européenne des droits de l'homme, plénière, 23 juillet 1968.*

En deuxième lieu, l'article 2 du pacte des Nations-Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté le 16 décembre 1966 et ratifié par la France le 25 juin 1980 formalise l'engagement de ses signataires à garantir l'exercice des droits qu'il énonce « *sans discrimination aucune fondée sur (...) l'origine nationale* ». Cependant, ce texte n'est pas d'applicabilité directe et, par conséquent, le juge administratif considère que les particuliers ne peuvent l'exciper à l'appui de leurs requêtes <sup>(1)</sup>. Il n'en constitue pas moins un objectif dont chaque État partie doit s'inspirer dans l'élaboration de sa législation.

Enfin, en troisième lieu, les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en date du 7 décembre 2000, disposent respectivement que toutes les personnes sont égales en droits et que toute discrimination fondée notamment sur la race, la couleur, les origines ethniques, l'appartenance à une minorité nationale et la naissance est prohibée. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1<sup>er</sup> décembre 2009, a conféré une valeur juridique nouvelle à ces principes puisque, désormais, ils ont la même force que les traités sur l'Union européenne et instituant la Communauté européenne. Il est donc permis de croire que les juridictions françaises, à la lumière de l'interprétation qui en sera donnée par la Cour de justice de l'Union européenne – nouvelle dénomination de la CJCE – et la Cour européenne des droits de l'homme, pourraient devoir porter un regard nouveau sur des discriminations institutionnalisées à l'encontre des étrangers non communautaires pour l'exercice en France de certaines professions.

### ***b) Les coups de boutoir du droit communautaire***

Tout en prescrivant un certain nombre de mesures destinées à lutter contre les discriminations à l'égard des étrangers en matière d'accès à l'emploi, le droit communautaire dérivé a jusqu'à présent évité de considérer comme incompatibles avec les bases juridiques de l'Union européenne les règles nationales instituant des conditions de nationalité restrictives à l'encontre des ressortissants d'États non membres de l'Espace économique européen pour l'exercice de certaines professions. C'est ainsi que la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique ainsi que la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ont explicitement exclu de leur champ d'application les différences de traitement fondées sur la nationalité.

Il n'en demeure pas moins que, progressivement, le registre du droit européen dérivé a évolué vers une conception plus extensive de l'égalité de traitement au sein de l'Union. Ainsi, la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le

---

(1) Conseil d'État, 18 juillet 2006, « GISTI ».

territoire des États membres a ouvert le bénéfice de l'égalité de traitement avec les nationaux aux membres des familles de citoyens de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre, dès lors qu'ils bénéficient valablement d'un droit au séjour provisoire ou permanent.

Par ailleurs, la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée a elle-même prévu une égalité de traitement entre ces derniers et les nationaux en ce qui concerne l'accès à l'emploi et la reconnaissance des qualifications. Toutefois, les États membres conservent malgré tout une marge de manœuvre dans l'application de ce principe, puisque l'article 11 de la directive leur permet de maintenir des restrictions à l'accès à l'emploi ou à des activités non salariées lorsque, conformément à leur législation ou au droit communautaire, ces activités sont réservées à des nationaux ou à des ressortissants communautaires. La France a justement excipé de cette faculté pour ne pas transposer, dans son droit interne, le principe d'une égalité de traitement entre nationaux et résidents ressortissants d'États tiers dans l'accès à l'emploi.

Ces éléments de droit communautaire ont manifestement influencé la délibération n° 2009-139 du 30 mars 2009 de la HALDE, aux termes de laquelle, *« au regard de la perte de légitimité de la condition de nationalité dans l'accès à l'emploi et de la nécessité de transposer les directives communautaires 2004/38/CE du 29 avril 2004 et 2003/109/CE du 25 novembre 2003, le collège recommande au Gouvernement de supprimer les conditions de nationalité pour l'accès aux trois fonctions publiques, aux emplois des établissements et entreprises publics et aux emplois du secteur privé, à l'exception de ceux relevant de la souveraineté nationale et de l'exercice de prérogatives de puissance publique »*. Compte tenu de l'implication grandissante du Parlement européen sur ces questions, il est probable qu'à l'avenir le droit dérivé conforte la tendance observée ces dernières années et que, par répercussion, les États membres ne puissent encore longtemps maintenir dans leur droit interne des barrières juridiques à l'embauche des étrangers non communautaires.

## **II. — LEVER LA CONDITION DE NATIONALITÉ POUR L'ACCÈS À CERTAINES PROFESSIONS : UN DEVOIR RÉPUBLICAIN**

Plusieurs raisons motivent l'inscription à l'ordre du jour réservé au groupe Socialiste, Radical et Citoyen (SRC) de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à supprimer les conditions de nationalité qui restreignent l'accès des travailleurs étrangers à l'exercice de certaines professions libérales ou privées.

En premier lieu, il importe de rétablir une égalité de traitement, à compétences égales, entre nationaux et ressortissants communautaires, d'une part, et étrangers non communautaires en situation régulière, d'autre part. Il s'agit là d'une exigence morale et républicaine.

En deuxième lieu, le texte offre à notre pays l'opportunité de rompre avec des principes juridiques datant d'un autre temps, dont les bases peuvent à tout le moins susciter l'interrogation. Ce faisant, adopter cette proposition de loi permettrait de conformer davantage certains aspect de notre législation aux grands principes fondateurs de notre pacte républicain. Cela permettrait de ne pas laisser subsister dans les faits des dispositions illégitimes comme celle qui, dans un autre champ, a perduré jusqu'en 2007 et réservait, sans que peu de personnes s'en émeuvent, aux seuls étrangers européens ou issus d'une ancienne colonie les bénéficiaires de la carte « *famille nombreuse* » de la SNCF, dispositif datant d'une loi budgétaire de 1924.

Enfin, en troisième lieu, il est plus que temps de tourner la page du débat sur l'identité nationale après les dérives auxquelles il a donné cours. A cet égard, l'adoption d'une proposition de loi dont la vocation consiste à mettre un terme à certaines discriminations légales dont font l'objet les étrangers dans notre pays est de nature à redonner toute leur place, dans le débat public, aux enjeux de l'intégration, corollaire incontournable de l'immigration légale.

#### **A. TRANSCENDER LE DÉBAT SUR L'IDENTITÉ NATIONALE PAR DE VÉRITABLES MESURES D'INTÉGRATION**

Le 2 novembre 2009, le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a lancé un « *grand débat sur l'identité nationale* » ouvert à la contribution de tous les Français soit *via* internet, soit dans le cadre de réunions locales animées par des parlementaires ou des membres du corps préfectoral. Cette initiative, selon les propres termes de ses promoteurs était censée « *favoriser la construction d'une vision mieux partagée de ce qu'est l'identité nationale aujourd'hui* » et « *faire émerger, à partir de propositions mises en débat par les différents participants, des actions permettant de conforter notre identité nationale, et de réaffirmer les valeurs républicaines et la fierté d'être Français* » <sup>(1)</sup>.

Au-delà du jugement sévère porté par les Français eux-mêmes sur la tenue de ce débat, de l'attisement des craintes de nos concitoyens à l'égard des défis induits par la mondialisation des échanges et des flux migratoires, et au-delà même des débordements, notamment verbaux, qui en ont été la conséquence, son échec se résume dans le fait qu'il n'en a résulté aucune mesure concrète, le colloque qui devait conclure la première phase du débat ayant été remplacé par un séminaire gouvernemental à huis clos, le 8 février 2010.

Cette démarche a eu des conséquences très préjudiciables pour l'image de la France à l'étranger. Il est plus que temps, pour le Parlement, d'en gommer les effets pervers par des initiatives fortes sur le plan des symboles et des principes. La discussion de la proposition de loi, adoptée à l'unanimité par le Sénat, visant à supprimer les conditions de nationalité qui restreignent l'accès des travailleurs

---

(1) Les objectifs du débat sur l'identité nationale (site internet dédié).



étrangers à l'exercice de certaines professions libérales ou privées figure justement au nombre de ces initiatives beaucoup plus heureuses et pertinentes pour notre pays et elle permettrait, en outre, de dépasser les clivages traditionnels entre majorité et opposition.

## **B. DÉPASSER LES CLIVAGES AU SERVICE DU « VIVRE ENSEMBLE »**

Le consensus qui s'est dégagé au Sénat pour le vote de la proposition de loi déposée par Mme Bariza Khiari et les membres du groupe socialiste montre que les discriminations à l'emploi d'étrangers non communautaires qui ont été instituées par la loi ou le règlement interpellent, en ce XXI<sup>ème</sup> siècle, l'ensemble des républicains. Par delà les divergences qui pourraient exister sur certains détails du dispositif, la défense du *statu quo* est injustifiable, sauf à vouloir préserver certains avantages acquis sur le dos des principes fondateurs de la République.

### **1. Le consensus trouvé au Sénat**

Le texte adopté le 11 février 2009 par le Sénat diffère sensiblement de la version initiale de la proposition de loi déposée par les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, sans pour autant s'écarter de l'objectif poursuivi par Mme Bariza Khiari. Cet esprit de compromis a débouché sur une avancée qu'il convient de saluer, en espérant que l'Assemblée nationale poursuive dans cette voie.

#### ***a) Les dispositions initiales de la proposition de loi***

Mme Bariza Khiari et ses collègues sénateurs du groupe socialiste, apparentés et rattachés ont déposé la proposition de loi en débat pour plusieurs raisons.

En premier lieu, par delà la valeur symbolique d'une abolition des conditions de nationalité perdurant pour l'exercice en France de certaines professions, il leur est apparu nécessaire de mettre un terme à des discriminations légales qui ne se justifient plus en raison de leurs effets induits de légitimation des discriminations illégales à l'égard des étrangers. En pratique, nul ne peut nier l'influence des dispositions instituant des différences de traitement sur les comportements discriminants, y compris dans des champs pourtant prohibés par le droit. Lutter contre les discriminations autorisées par la loi revient donc à lutter aussi plus efficacement contre les discriminations illégales.

En deuxième lieu, les rédacteurs de la proposition de loi ont affiché leur volonté de replacer la qualification au cœur des justifications de l'emploi exercé. En effet, certaines procédures permettent d'ores et déjà aux ressortissants non communautaires diplômés d'occuper des emplois soumis normalement à une condition de nationalité. Ces procédures sont cependant longues, lourdes et humiliantes. Comme le souligne l'exposé des motifs du texte : « *puisque'un étranger titulaire d'un diplôme français doit effectuer une démarche*

*supplémentaire pour travailler sur le territoire national par rapport à un Français possédant le même diplôme, les procédures dérogatoires semblent jeter l'opprobre sur le diplôme même dont la valeur varie suivant son détenteur »*<sup>(1)</sup>. Et l'exposé des motifs de conclure : « *Cet état de fait est contraire aux exigences de notre droit républicain fondé sur le mérite personnel* ».

Enfin, en troisième lieu, les auteurs du texte ont mis en évidence le besoin de clarifier et de simplifier le droit en vigueur, objectif cher à la commission des Lois de l'Assemblée nationale depuis le début de la XIII<sup>ème</sup> législature. En effet, les dispositions prises sur le fondement du principe communautaire de libre circulation des travailleurs dans l'Espace économique européen ont contribué à créer deux catégories de travailleurs étrangers et à rendre les justifications des restrictions légales liées à la nationalité moins compréhensibles.

Le texte déposé sur le Bureau du Sénat le 21 janvier 2009 comportait initialement 7 articles et avait un champ d'application assez large puisqu'il visait à supprimer les conditions de nationalité posées pour l'exercice en France de dix professions réglementées, dont neuf ordinales, à savoir celles de médecin, sage-femme, chirurgien-dentiste et pharmacien (article 1<sup>er</sup>), de vétérinaire (article 2), d'avocat (article 3), d'architecte (article 4), de géomètre-expert (article 5), d'expert-comptable (article 6) et enfin de guide-interprète national et régional, ainsi que de conférencier national (article 7).

Les modifications apportées au droit en vigueur se concentraient sur les règles d'exercice des professions concernées. Elles n'affectaient nullement les conditions posées pour l'entrée et le séjour réguliers sur le territoire national, ni les caractéristiques des qualifications requises, ces dernières constituant une garantie essentielle pour les utilisateurs finaux des prestations en cause.

### ***b) L'économie du texte adopté par les sénateurs***

Les débats en commission des Lois puis en séance publique ont conduit les sénateurs à restreindre quelque peu la portée du texte déposé par Mme Bariza Khiari et ses collègues socialistes, tout en lui reconnaissant son utilité. S'il est permis de regretter que l'ambition du dispositif ait été revue à la baisse, il est toutefois heureux que le bien-fondé de la plupart de ses objectifs ait été reconnu sur tous les bancs, ce qui permet à l'Assemblée nationale de débattre elle aussi de la question.

La commission des Lois du Sénat, tout d'abord, a décidé de supprimer les dispositions relatives aux guides-interprètes et aux conférenciers, au motif que les références auxquelles renvoyait le texte étaient devenues caduques. Surtout, elle a choisi d'écarter les avocats du champ d'application de la proposition de loi, en faisant droit à la demande des instances représentatives de la profession de conserver les conditions de réciprocité actuellement en vigueur pour garantir un

---

(1) *Exposé des motifs de la proposition de loi n° 176 déposée le 21 janvier 2009 sur le Bureau du Sénat (2008-2009), p. 4.*

minimum d'ouverture des États non communautaires à l'égard des avocats de nationalité française. Il est vrai que, s'agissant des avocats, les règles actuelles n'empêchent pas des ressortissants non communautaires d'exercer en France. La loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques impose seulement une condition de réciprocité tandis que son décret d'application renvoie au conseil national des barreaux le soin de se prononcer sur chaque demande individuelle. Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, 3 % des avocats en exercice sur le territoire national étaient ainsi d'origine étrangère et près de la moitié d'entre eux – 719 exactement – émanaient d'États extérieurs à l'Union européenne. Les sénateurs ont finalement considéré qu'il y avait là un équilibre d'autant plus acceptable à leurs yeux que le souci de promouvoir l'attractivité de la place de Paris et l'internationalisation croissante des activités des avocats sont des paramètres tout particulièrement pris en compte par le conseil national des barreaux lorsqu'il est appelé à statuer.

Au cours de la séance publique du 11 février 2009, par la suite, le Sénat a non seulement conforté le resserrement de l'objet de la proposition de loi effectué par sa commission des Lois, mais il est également allé plus loin.

Il a ainsi également exclu, sur proposition de Mme Bariza Khiari elle-même, les pharmaciens du champ d'application des mesures prévues à l'égard des professions médicales. A l'appui de son initiative, la première signataire de la proposition de loi a mis en avant l'ouverture de cette profession à un *numerus clausus* très strict ainsi que l'existence de conditions de réciprocité pour l'exercice en France par des ressortissants non communautaires. A cette même occasion, le Sénat a aussi sensiblement modifié les dispositions relatives aux vétérinaires, les sénateurs du groupe UMP ayant fait adopter un amendement visant non pas à abroger purement et simplement la condition actuelle de nationalité mais à l'exclure pour les ressortissants non communautaires lorsque leur État ou les instances de la profession dans celui-ci ont conclu un accord de réciprocité avec leurs homologues français. Sans revêtir une portée aussi générale que le dispositif défendu par le groupe socialiste, apparentés et rattachés, les mesures adoptées en séance par les sénateurs représentent malgré tout une avancée par rapport au droit en vigueur, assez strict quant à ses exigences.

Le reste des aménagements apportés en séance n'a pas eu pour conséquence de remettre en cause le fond de la proposition de loi, de sorte que celle-ci comporte encore des évolutions tangibles pour les étrangers désireux d'exercer en France certaines professions libérales ou réglementées privées. Il n'en demeure pas moins, toutefois, que c'est un texte de moindre envergure que celui initialement déposé par Mme Bariza Khiari et ses collègues socialistes qui vient en discussion à l'Assemblée nationale.

## **2. Un aboutissement possible à l'Assemblée nationale**

Depuis la révision constitutionnelle du 21 juillet 2008 et la réforme du règlement de l'Assemblée nationale en 2009 dont l'objectif annoncé était de

revaloriser le rôle du Parlement et de conforter celui de l'opposition, il est peu de dire que la majorité parlementaire n'a pas été à l'écoute des propositions formulées par les groupes Socialiste, Radical et Citoyen (SRC) et de la Gauche Démocrate et Républicaine (GDR), combinant avec constance un refus d'examiner le fond des textes proposés par ces groupes et un absentéisme chronique du fait de l'usage quasi-systématique de l'article 44 alinéa 3 de la Constitution, assorti d'un report aux votes solennels du mardi suivant.

L'inscription à l'ordre du jour du 17 juin prochain de la proposition de loi, adoptée en première lecture par le Sénat, visant à supprimer les conditions de nationalité qui restreignent l'accès des travailleurs étrangers à l'exercice de certaines professions libérales ou privées offre une nouvelle chance pour une avancée constructive, une vraie co-élaboration législative en quelque sorte. Le consensus qui s'est fait jour au Sénat sur ce texte démontre qu'il traite d'un sujet à la fois symbolique, concret et important. Surtout, le climat consensuel de la première lecture effectuée par les sénateurs appelle un débat aussi digne et constructif à l'Assemblée nationale.

Avec l'examen de cette proposition de loi, l'occasion est fournie de permettre un progrès pour les étrangers en situation régulière qui ne sont pas ressortissants d'un État de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen et qui présentent, comme les nationaux et les ressortissants communautaires, toutes les conditions de diplômes requises pour exercer en France certaines professions libérales ou privées. Mais il en va aussi de la concorde nationale puisqu'un tel texte doit permettre d'abolir certaines formes de discriminations qui ne se trouvent plus justifiées désormais.

### **3. Les propositions du rapporteur et du groupe SRC : élargir le champ de la proposition de loi**

Si le texte tel qu'il a été adopté par le Sénat en première lecture constitue un pas dans la bonne direction, il n'en représente pas moins une avancée modeste dont on ne peut pleinement se satisfaire. Le principe d'une restriction de l'accès à certains emplois, tant privés que publics, aux Français et à certains étrangers (issus des États de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, essentiellement) est aujourd'hui un frein objectif à l'intégration d'étrangers en situation régulière, voire même de leurs descendants qui ont acquis, dans certains cas, la nationalité française.

Les pouvoirs publics se doivent de changer cette situation et l'opportunité leur est offerte, à travers l'examen de la proposition de loi en navette, de procéder à un profond toilettage de notre droit. Le rapporteur a recensé un peu plus d'une vingtaine de dispositions légales existantes susceptibles de modifications, une quinzaine d'autres dispositions relevant du champ réglementaire et ne pouvant, de ce fait, être modifiées qu'à l'initiative du Gouvernement.

Lors de son travail préparatoire à l'examen de cette proposition de loi, le rapporteur a effectué plusieurs auditions qui lui ont donné la conviction qu'une ambition plus large pour l'objet du texte était non seulement possible mais également nécessaire. C'est la raison pour laquelle, après avoir examiné dans le détail les conditions d'exercice de chaque profession pour laquelle une exigence de nationalité est encore posée, il a préparé un certain nombre d'amendements destinés à élargir le champ d'abolition de ce critère.

Ces initiatives visent, à l'instar de celles concernant les débitants de boissons, les dirigeants ou gérants d'entreprises ou d'établissements de pompes funèbres, les directeurs d'une société coopérative de messagerie de presse ou les membres de comités de rédaction de publications destinées à la jeunesse, à mettre un terme à des dispositions devenues clairement anachroniques, voire contraires au droit communautaire. Elles ne devraient pas, toutefois, avoir d'incidences quantitatives élevées.

C'est la loi du 9 novembre 1915 qui a instauré la première réglementation de l'accès à la profession de débitants de boissons et posé l'exigence de nationalité toujours en vigueur. A l'époque, c'est-à-dire en pleine guerre mondiale, ce choix s'appuyait sur une volonté de préserver la moralité, composante de l'ordre public. Aujourd'hui, ces restrictions n'ont plus d'autre justification que celles de leur ancrage historique. Il est temps pour le législateur de les abroger.

Pour ce qui est de l'activité de pompes funèbres, cette restriction, qui pouvait initialement se justifier par la participation de tels services à la garantie de la salubrité publique, est désormais dépourvue de fondement incontestable.

L'exercice de deux fonctions susvisées dans le secteur de la communication, l'un des secteurs les plus internationaux s'il en est, reste aujourd'hui soumis à une condition stricte de nationalité française. Ces restrictions sont les réminiscences de législations anciennes, datant de 1947 et 1949. Elles sont aujourd'hui anachroniques au regard de la dématérialisation des médias et de l'avènement d'internet. Il est même permis de penser qu'elles sont contraires au droit communautaire, en ce qu'elles ne peuvent être exercées par des ressortissants des États membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, en violation du principe de libre circulation des travailleurs dans l'Union.

Un autre amendement a une portée concrète plus forte puisqu'il vise à aligner, sous réserve de la conclusion d'une négociation en ce sens avec les organisations syndicales de fonctionnaires dans un délai de deux ans, pour les étrangers non communautaires résidant de manière légale et ininterrompue sur le territoire français depuis cinq ans, les conditions d'accès à la fonction publique sur celles qui prévalent, depuis 1991, pour les ressortissants des États de l'Union européenne et de l'Espace économique européen. Le volume d'emplois potentiellement concernés est de l'ordre de plusieurs millions.

Il s'agirait ici de se conformer pleinement à la directive européenne 2003/109/CE du 25 novembre 2003 qui confère dans son article 11 le droit à l'égalité dans l'accès à l'emploi aux ressortissants des pays tiers résidents de longue durée sur le territoire national. Parmi les organisations représentatives du personnel, une part importante s'est déjà déclarée favorable à cette évolution. Il convient d'ailleurs de signaler que certains pays européens sont allés en ce sens, notamment le Royaume-Uni, depuis l'entrée en vigueur du *European Communities (Employment in the Civil service) Order 2007* définissant précisément le champ des emplois fermés de la fonction publique britannique. Environ 5 % des emplois restent ainsi accessibles aux seuls nationaux, alors que les autres le sont aux ressortissants de l'Espace économique européen, de la Suisse, de la Turquie et aussi des États du Commonwealth, une procédure spécifique étant possible pour les ressortissants des autres États. De même, en Belgique, l'administration de la région Bruxelles-Capitale a été ouverte aux extracommunautaires en 2004.

Par ailleurs, pour ce qui concerne le cas spécifique de la SNCF, les personnels extracommunautaires ne peuvent bénéficier du statut commun d'agent au cadre permanent. Ils dépendent d'une autre réglementation, moins favorable, notamment du point de vue de la protection sociale (directive RH 0254, anciennement PS25), particulièrement appliquée, par le passé, aux agents originaires du Maghreb pour pallier le manque de main d'œuvre. Aujourd'hui, tant la direction que les principales organisations représentatives du personnel ont déclaré être favorables à la levée de la condition de nationalité pour pouvoir accéder pleinement au statut d'agent de la SNCF, quelle que soit la nationalité. Cela justifie une initiative du Gouvernement afin que le débat s'engage en interne, puisqu'une évolution n'est pas possible par la seule voie législative. Au vu du contexte et des craintes justifiées de remise en cause du statut de la SNCF, et donc de ses agents, cette levée de la condition de nationalité ne pourrait être obtenue rapidement qu'à la condition que le Gouvernement s'engage à restreindre effectivement la discussion à cette seule question.

Le fil directeur de toutes ces suggestions est l'alignement du statut des étrangers non communautaires en situation régulière sur celui des ressortissants des États de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, de manière à abolir une rupture d'égalité difficilement acceptable sur le plan moral. En tout état de cause, ce débat doit désormais avoir lieu, comme la HALDE y a invité les pouvoirs publics en 2009.

Contenu dans l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, le refus de toute distinction autre que celle liée aux vertus et aux talents devrait aujourd'hui servir de norme à nos débats et guider les pas du législateur afin d'en finir avec des discriminations légales dans l'accès à l'emploi qui ne se justifient pas strictement par des considérations liées à la souveraineté nationale ou à l'exercice de prérogatives de puissance publique.

## DISCUSSION GÉNÉRALE

*La Commission examine la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à supprimer les conditions de nationalité qui restreignent l'accès des travailleurs étrangers à l'exercice de certaines professions libérales ou privées (n° 1450) au cours de sa séance du mercredi 9 juin 2010.*

*Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale a lieu.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** La proposition de loi adoptée par le Sénat procède d'une démarche que je considère intéressante. En revanche, je ne suivrai pas le rapporteur pour généraliser l'accès des étrangers non communautaires à la fonction publique...

**Mme Sandrine Mazetier.** Pour ma part, je remercie le rapporteur de nous proposer d'élargir la portée du texte adopté par le Sénat.

On ressort presque couvert de poussière de l'examen de dispositions surannées, dont certaines ont été prises aux heures les plus sombres de notre histoire, en particulier sous le régime de Vichy. La semaine dernière, un hebdomadaire publiait la photographie saisissante d'officiers de la Gestapo écoutant un discours d'Hitler dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale. C'est à cette époque qu'ont été prises beaucoup des dispositions qui restreignent l'accès des étrangers à l'emploi. J'aimerais que chacun s'en souvienne au moment d'examiner les amendements du groupe socialiste.

Le rapporteur a rappelé la double discrimination dont sont victimes les étrangers –ou les personnes que l'on pense de nationalité étrangère – : discrimination dans l'accès aux emplois qui leur sont ouverts, dénoncée année après année par la HALDE ; mais aussi discrimination tout à fait officielle, consistant à fermer l'accès à certains emplois pour cause de nationalité. Or dans un État républicain du XXI<sup>e</sup> siècle, l'aptitude et les compétences devraient être, hors le cas des fonctions liées à la souveraineté nationale, les seuls critères de recrutement.

**M. Michel Hunault.** Cette proposition de loi a été adoptée à l'unanimité par le Sénat, et nous pouvons nous accorder sur sa philosophie. En revanche, l'exposé du rapporteur m'a beaucoup inquiété. En ce qui concerne les professions réglementées, il faut veiller de façon très précise à ce que l'abolition des conditions de nationalité n'entraîne pas celle des conditions de compétence, dans le secteur juridique comme dans le secteur de la santé. S'agissant des missions de service public, je note qu'à la SNCF, l'accès aux emplois n'est même pas ouvert aux ressortissants de l'Union européenne.

Il convient donc de bien nous entendre sur les objectifs et d'éviter de créer des problèmes avec ce texte. Il serait bon de ne pas l'adopter à la va-vite, sans

avoir les certitudes nécessaires, en particulier en matière de qualification et de sécurité.

**M. Noël Mamère.** Cette proposition de loi est conforme à l'esprit de la directive européenne de 2004 visant à interdire la discrimination devant l'emploi entre nationaux et non-nationaux. Elle répond également aux recommandations de la HALDE – institution qui a beaucoup apporté à la lutte contre les discriminations et que, pour notre part, nous ne voulons pas voir intégrer dans celle du Défenseur des droits –, qui a suggéré d'élargir les possibilités de recruter des ressortissants non communautaires dans les trois fonctions publiques.

Il faut mettre fin à des situations inacceptables, en particulier dans le secteur hospitalier : pour pallier le manque de professionnels, on fait appel à des étrangers extracommunautaires qui ne parviennent pas à obtenir la reconnaissance de leur diplôme et sont maintenus dans un statut précaire. Répondre à leurs attentes ne serait donc que justice.

On ne peut que faire le lien entre cette question et celle du droit de vote des étrangers. Au nom de quoi refuser à un étranger extracommunautaire des droits que l'on accorde aux ressortissants des pays de l'Union ? Tant l'inégalité devant le droit au travail que l'inégalité devant le droit de vote doivent être combattues.

Nous avons donc déposé des amendements allant dans le sens de l'ouverture la plus large, afin de mettre fin à un anachronisme qui ne fait que creuser les inégalités et contribuer à installer, chez les étrangers vivant sur notre territoire, le sentiment de subir une discrimination. La citoyenneté de résidence et le droit du sol ne sont-ils pas supposés prévaloir dans notre pays ?

**M. Bernard Roman.** Je souhaiterais que règne à l'Assemblée le même état d'esprit qu'au Sénat. Non seulement le texte y a été adopté à l'unanimité, mais la tonalité des débats n'excluait pas la possibilité d'aller plus loin.

Pour certaines professions, il ne devrait même pas y avoir de discussion entre nous : qu'est-ce qui peut objectivement justifier qu'aujourd'hui, une personne n'ayant pas la nationalité française ne puisse pas ouvrir un débit de boissons ou diriger une entreprise de pompes funèbres ? Les motivations de ces interdictions sont dépassées – pour les pompes funèbres, par exemple, elles étaient d'ordre sanitaire.

Nous pourrions également avoir une approche consensuelle pour ce qui concerne les fonctionnaires, notre rapporteur ayant écarté d'emblée les fonctions régaliennes. Depuis dix ans, nous avons adopté des dispositions permettant à des citoyens étrangers de travailler dans la fonction publique dans un cadre contractuel, conforme aux dispositions européennes relatives aux contrats à durée indéterminée. En outre, la majorité actuelle nous a fait voter il y a quelques années la création d'un titre de séjour exceptionnel à l'intention des personnes dont nous pourrions avoir besoin dans la fonction publique. Entre la délivrance d'un titre de



séjour spécial et l'ouverture aux étrangers des emplois de la fonction publique – à l'exception de ceux relevant des fonctions régaliennes –, la différence est faible.

**M. Jacques Alain Bénisti.** M. Roman souhaite que l'ensemble des membres de la Commission adoptent une approche consensuelle, mais les choses ont mal commencé avec l'intervention de Mme Mazetier : la référence à Vichy procède d'un amalgame démagogique et inadmissible, qui tranche avec la présentation sereine du rapporteur.

**Mme Sandrine Mazetier.** Je n'ai fait qu'un rappel historique !

**M. Jacques Alain Bénisti.** Ce texte mérite que l'on prenne le temps de l'étudier. Il comporte des mesures que l'on peut juger acceptables, mais si le débat est ouvert sur l'opportunité d'autoriser les étrangers à entrer dans la fonction publique, il est loin d'être clos. Au-delà de la question des critères, on peut préférer inciter les étrangers à demander la nationalité française, ce qui leur permettrait ensuite d'intégrer notre fonction publique.

Par ailleurs, quel que soit l'intérêt de son contenu, cette proposition de loi n'est assortie d'aucune étude d'impact. Je propose donc à M. Goldberg que nous en reportions l'examen, afin de travailler préalablement avec des membres de la majorité à l'élaboration d'un texte cohérent, dont chaque disposition aura été étudiée avec soin.

**M. Claude Goasguen.** Faute d'éléments précis sur les conséquences que pourrait avoir l'adoption de cette proposition de loi, je n'entrerai pas dans le fond du débat. Alors que le principe des évaluations législatives et des études d'impact a été posé, on nous présente un texte de quatre pages, dépourvu d'exposé des motifs et d'éléments d'évaluation. Il contient pourtant des dispositions fondamentales pour le secteur privé comme pour le secteur public. Je rappelle au passage à Mme Mazetier que la plupart des dispositions restrictives concernant le secteur public ont été prises par des gouvernements de gauche : le premier à avoir édicté des limitations en matière d'accès à la fonction publique était le ministre de l'intérieur du Front populaire ; et M. Mauroy l'a suivi en 1982. Cette question ne devrait donc pas faire l'objet d'une vision manichéenne. Or la présentation qui a été faite de cette proposition de loi pousse au manichéisme.

Le fait que ce texte ait été voté à l'unanimité par les sénateurs n'est pas un bon argument : souvent, les textes adoptés à l'unanimité sont ceux dont on a expédié l'examen. Je ne souhaite pas examiner à la va-vite des dispositions qui ont des conséquences graves sur la fonction publique et sur certaines professions libérales. Au minimum, il me faut une étude d'impact. Je demande donc le retrait de cette proposition, faute de quoi je voterai contre.

**M. Christian Vanneste.** Il convient en effet de ne pas aborder ce texte de manière idéologique. Je remarque d'ailleurs que deux dispositions concernées datent de 1945 et 1946 : faudrait-il conclure des propos de nos collègues que les années de la Libération étaient des années noires ?

La nuit du 4 août fut celle de l'abolition des privilèges, mais aussi de la reconnaissance de l'égalité des citoyens. Or certains élus de gauche ont manifestement la sourde volonté de nier la profonde différence qui existe entre une discrimination injuste et une distinction tout à fait légitime. Nous devons lutter contre la première, fondée sur des différences n'ayant aucune légitimité, comme la différence raciale. En revanche, le fait d'être citoyen d'une nation est un statut juridique tout à fait légitime, d'où doit découler une distinction qui ne l'est pas moins. Ainsi, il n'est pas illégitime de réserver à des nationaux un certain nombre d'emplois, comme c'est le cas dans la plupart des pays du monde. Pour l'instant, il n'existe pas de citoyenneté mondiale... En revanche, une citoyenneté européenne est en cours de développement – et on se rend compte, dans le contexte économique actuel, à quel point elle est nécessaire –, mais il ne faut pas tout mélanger. Il est invraisemblable, en particulier, de mélanger la notion de race et celle de nation.

Enfin, chargé avec notre collègue René Dosière, dans le cadre du CEC, d'une mission sur les autorités administratives indépendantes, je me dois de rappeler que ces autorités non élues peuvent donner des avis, mais que les décisions appartiennent aux pouvoirs législatif et exécutif : ce n'est évidemment pas à la HALDE de décider.

**M. Jean-Paul Garraud.** Après avoir récemment proposé d'accorder le droit de vote aux étrangers non communautaires, l'opposition voudrait aujourd'hui supprimer les conditions de nationalité restreignant l'accès des étrangers à certaines professions. Comme le montrent certaines interventions, la même intention se cache derrière les deux propositions. Or nous avons déjà tranché le débat sur le droit de vote.

Je suis d'autant plus réservé à l'égard de cette proposition de loi qu'elle me paraît d'une grande approximation. Tout d'abord, comme cela a été dit, nous ne disposons d'aucune étude d'impact, alors que nous avons souligné à plusieurs reprises la nécessité de connaître les répercussions, notamment économiques, d'une législation. Ensuite, le titre évoque l'exercice de « certaines » professions libérales ou privées : qu'est-ce que cela signifie ?

**M. le rapporteur.** Il suffit de lire le texte.

**M. Jean-Paul Garraud.** Des avocats étrangers, par exemple, pourraient-ils exercer en France, et donc être amenés à traiter de certains sujets très délicats ?

On se trompe de débat : la vraie question est celle de l'acquisition de la nationalité française. Si des étrangers travaillent régulièrement en France, ils peuvent la demander. Dès lors, il n'y a pas besoin d'adopter des dispositions aussi risquées.

Enfin, j'aimerais savoir si des pays étrangers ont déjà adopté des dispositions de cet ordre, ce qui nous assurerait une réciprocité. Qu'en est-il dans les autres pays européens ?

Pour toutes ces raisons, je voterai contre cette proposition de loi.

**Mme Maryse Joissains-Masini.** Je suis stupéfaite qu'une proposition porteuse d'un changement aussi fondamental dans la société française puisse être ainsi présentée sans étude d'impact ni travail sérieux – car il n'est pas sérieux de présenter un texte en réunion de Commission sans que nous ayons pu préalablement en discuter.

Tout d'abord, exiger la nationalité française pour l'exercice de certaines professions ne me paraît pas du tout discriminatoire. La même pratique existe dans presque tous les pays du monde.

Ensuite, se pose la question de la réciprocité : c'est une observation que l'on entend souvent dans la rue – car nous avons à prendre en considération l'avis de la rue. Les États dont les ressortissants bénéficieraient des dispositions proposées dans ce texte reconnaîtraient-ils chez eux les mêmes droits aux Français?

Enfin, l'étroite réglementation dont font l'objet, sur notre territoire, la plupart des professions concernées est un gage de sécurité. Je ne vois pas pourquoi des personnes n'ayant pas suivi le même cursus pourraient être autorisées à exercer les mêmes fonctions.

C'est pourquoi je demande à mon tour le retrait de ce texte.

**M. François Bayrou.** Ce débat me semble avoir pris un tour un peu surréaliste. Des collègues se sont inquiétés du caractère trop vague du titre de la proposition de loi, mais il suffit de lire son contenu pour constater que les professions concernées sont strictement précisées : une disposition concerne les médecins, sages-femmes et chirurgiens-dentistes, à la condition qu'ils aient « *effectué la totalité du cursus en France* » ; les autres professions visées sont les vétérinaires, les géomètres-experts, les architectes et les experts-comptables.

Il est vrai, en revanche, que nous ne sommes pas en mesure d'évaluer les conséquences que pourrait avoir l'adoption des dispositions proposées, et notamment de savoir le nombre de personnes qui pourraient être concernées. Je trouverais donc sage de réaliser une étude d'impact, mais une quinzaine de jours devrait suffire pour y voir plus clair.

En tout cas, il est clair que cette proposition de loi n'a pas pour but d'ouvrir toutes les professions à tous les étrangers, sans limitation ; et la fonction publique, qui a été largement évoquée, n'est pas concernée par ce texte.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Elle est visée par certains amendements.

**M. Claude Bodin.** Ce texte, qui ne concerne en effet que peu de professions, paraît assez équilibré. Il a été adopté au Sénat avec la bienveillance

du Gouvernement. Ce sont la présentation que le rapporteur en a faite et surtout les amendements qu'il a déposés qui le dénaturent, de même que les propos très excessifs de nos collègues de l'opposition. Cependant la précipitation avec laquelle il nous est présenté, l'absence d'étude d'impact et les légitimes interrogations qui ont été formulées devraient nous conduire à en reporter l'examen afin de pouvoir l'étudier de façon plus approfondie.

**M. Dominique Perben.** En ce qui concerne les professions libérales, il peut être intéressant pour la France, compte tenu du contexte de mondialisation et de l'internationalisation de ces activités, de conclure des accords de réciprocité avec les pays non communautaires. Il est évident qu'il ne faut pas pratiquer le désarmement unilatéral. J'avais eu moi-même des discussions avec la Chine sur l'exercice de la profession d'avocat, difficiles mais très importantes sur le plan stratégique. Je voudrais être sûr que cet aspect des choses a bien été envisagé.

**M. Jérôme Lambert.** Certains d'entre vous réclament un débat sur le fond, mais il me semble que c'est justement pour cela que nous sommes réunis ce matin. Après avoir entendu la réponse du rapporteur, nous serons suffisamment informés pour prendre nos responsabilités. Par ailleurs, ceux qui se demandent encore quelles sont les professions concernées ne semblent avoir ni entendu le rapporteur, ni même lu le texte. Nous devrions pouvoir débattre entre nous sans agiter des fantômes.

S'agissant de la réciprocité, il faut garder à l'esprit que tous les pays n'ont pas forcément les mêmes besoins que le nôtre. Dans mon département – comme dans d'autres –, le manque de médecins est flagrant ; heureusement que des médecins d'origine étrangère exercent dans nos hôpitaux. Notre intérêt est de répondre à nos propres besoins – et il ne faut pas laisser croire que ces professionnels arriveront en France avec des diplômes sans valeur puisque le texte impose qu'ils aient accompli tout leur cursus en France.

Enfin, le fait que ce texte ait été adopté à l'unanimité au Sénat n'est pas un argument pour l'écarter ! L'ensemble de la représentation nationale peut parfois se retrouver sur des avancées concrètes.

**M. Jacques Valax.** Ce texte sérieux répond à des préoccupations réelles et je suis surpris des réactions qu'il soulève.

J'étais de ceux qui craignaient que la politique « *d'ouverture* » pratiquée par le Gouvernement crée la confusion dans l'esprit des Français, mais je suis aujourd'hui rassuré : il y a bien une différence fondamentale entre la gauche et la droite – car la première est une force de proposition, comme le montre ce texte, et la seconde est une force de réaction. Je suis heureux de faire partie des partisans du mouvement, et navré de voir que certains s'arc-boutent sur des positions dépassées.

**M. Dominique Raimbourg.** Il faut bien distinguer le texte et les amendements qui ont été déposés. Ces derniers portent en particulier sur la

fonction publique. À ce sujet, force est de constater qu'aujourd'hui, de nombreux médecins étrangers exercent dans nos hôpitaux, avec des contrats qui sont du bricolage.

Quant au texte lui-même, il est très modeste. Il ne pose la question de la nationalité que de façon incidente. Ce n'est qu'un essai d'harmonisation de l'accès à certaines professions. Je rappelle que d'ores et déjà, les étrangers peuvent exercer de nombreuses professions réglementées. Ainsi, de nombreux avocats étrangers exercent en France et de nombreux avocats français exercent à l'étranger.

Ce texte mesuré me paraît donc devoir être soutenu.

**M. Jean-Paul Garraud.** C'est bien entendu une bonne chose que des médecins étrangers puissent exercer en France. Ce qui m'inquiète dans ce texte, c'est le risque d'élargissement – déjà prôné par certains membres de l'opposition. Le texte évoque les médecins, les sages-femmes, les chirurgiens-dentistes, les vétérinaires et les architectes, mais j'aimerais savoir, d'une part, pourquoi on cantonne à ces professions le dispositif proposé et, d'autre part, pourquoi il n'y aurait pas un élargissement ensuite. En matière de nationalité, il faut se montrer plus que vigilant.

Le vrai sujet – outre celui de la réciprocité – est l'acquisition de la nationalité française. En France, on peut acquérir la nationalité relativement facilement – beaucoup plus qu'en Suède, par exemple.

**M. Guénhaël Huet.** Ce qui nous est proposé, ce n'est tout de même pas le grand soir ! Néanmoins ce texte est suffisamment important pour que l'on prenne le temps de bien réfléchir, d'autant que certaines dispositions sont assez floues. Ainsi, l'article 2, alinéa 9 évoque des cas où la procédure habituelle de vérification des connaissances des vétérinaires ne serait pas suivie.

Il peut être dangereux de mettre le doigt dans l'engrenage : si nous votons ce texte, on posera demain la question de son extension à d'autres professions libérales ou privées, et après-demain celle de la fonction publique... Par ailleurs, pour répondre à notre collègue Lambert, ce n'est pas parce que l'une des deux assemblées adopte un texte à l'unanimité que l'autre doit faire de même. J'appelle donc à la modération et à la réflexion.

**M. Thierry Mariani.** Je suis opposé à ce texte pour deux raisons.

Le droit de la nationalité français est l'un des plus ouverts au monde. Un médecin, une sage-femme ou un architecte qui a effectué la totalité de son cursus en France y réside nécessairement depuis plus de cinq ans ; il peut très bien choisir de ne pas devenir Français, mais on ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre !

D'autre part, les élites des pays africains nous disent en avoir assez de payer des études en France à des gens qui, une fois formés, restent chez nous. Si nous voulons aider ces pays à se développer et à améliorer leur situation sanitaire, le meilleur service à leur rendre n'est pas d'encourager cette pratique : je suis très surpris que nos collègues de gauche, qui nous parlent d'aide au développement, soutiennent un texte qui va précisément à l'encontre du développement de ces pays.

**M. Jean-Sébastien Vialatte.** L'article 1<sup>er</sup> de cette proposition de loi méconnaît la manière dont sont organisés les concours d'entrée en médecine ou en pharmacie. Il existe en effet, d'une part, un quota pour les étrangers venant étudier en France pour repartir ensuite travailler dans leur pays et, d'autre part, un quota pour les étudiants français, fixé selon les besoins estimés de praticiens en France. On ne peut donc pas décider, comme il est proposé, que le fait d'avoir suivi le même cursus suffit pour exercer en France – sauf à modifier la règle de ces concours en supprimant le quota réservé aux étudiants étrangers.

**M. Pierre Morange.** Incontestablement, notamment dans la filière sanitaire, les étudiants étrangers sont envoyés en France dans la perspective de former ensuite les élites des pays dont ils viennent. Cette réalité s'inscrit dans une vision géostratégique de coopération et de codéveloppement. A-t-on mesuré les conséquences, de ce point de vue, des dispositions proposées ?

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Je souscris totalement aux propos de notre collègue Jean-Paul Garraud. Certes la liste des professions concernées par ce texte est limitative, mais des extensions sont possibles, d'autant que n'en viser que certaines pourrait être considéré comme discriminatoire par le Conseil constitutionnel.

**Mme George Pau-Langevin.** On ne peut pas dire que le temps passé en France pour des études compte nécessairement pour l'acquisition de la nationalité car en général, on considère que l'étudiant n'a pas réellement transféré son domicile en France. Par ailleurs, s'il est en effet souhaitable que les élites issues du tiers-monde fassent profiter leurs pays d'origine de leurs talents, il est évident qu'à l'issue des études, il est bon de pouvoir exercer quelques années en France. Il serait contreproductif d'être obligé pour cela de solliciter la nationalité française.

**M. Daniel Vaillant.** Je vois une contradiction dans la position de M. Mariani : si l'objectif est que les élites formées en France retournent dans leur pays, il ne faut pas les pousser à demander la nationalité française !

**M. le rapporteur.** Pour ceux qui ne m'auraient pas bien entendu tout à l'heure, j'avais exprimé le souhait que notre débat se déroule dans les mêmes conditions qu'au Sénat. S'agissant du sérieux de notre travail, je vous renvoie à la quinzaine de pages qui vous ont été adressées vendredi.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je précise que cette proposition de loi sera discutée en séance la semaine prochaine à l'initiative de groupe SRC. Le texte de la Commission devant être disponible sept jours auparavant, nous devons l'examiner aujourd'hui. Le rapporteur a fait son travail, le « *pré-rapport* » a été envoyé par courriel à chacun vendredi dernier ; tout a été fait dans les formes prescrites par le Règlement.

**M. le rapporteur.** S'agissant des professions visées, ceux qui ont fait des observations sur le titre de la proposition de loi auraient sans doute dû se pencher sur son contenu et lire cette quinzaine de pages, qui contiennent en particulier des rappels historiques et des données quantitatives très claires, notamment en ce qui concerne les professionnels de santé.

M. Hunault a soulevé le point fondamental de la qualification. Pour les professions médicales, en particulier, le texte ne vise que des étudiants étrangers non communautaires qui ont fait toutes leurs études en France et qui, aujourd'hui, ne peuvent pas exercer en libéral, sauf par dérogation. Le Sénat a voulu régler cette question. Nos collègues les plus virulents pour exiger la nationalité française semblent avoir oublié que, d'ores et déjà, la distinction entre Français et autres ressortissants communautaires est abolie...

**M. Thierry Mariani.** Il y a réciprocité !

**M. le rapporteur.** Cette proposition de loi vise des non européens, dont la qualification est reconnue en France ; elle touche à la condition de nationalité, non à celle de la qualification.

S'agissant des professionnels de santé, depuis le vote de ce texte au Sénat est intervenue la loi Hôpital, patients, santé et territoires (HPST), qui a réglé le problème – sauf pour certains chirurgiens-dentistes, oubli que l'un de mes amendements vise à réparer.

En ce qui concerne les autres professions, je vous rappelle qu'il existe en France une carte de séjour « *compétences et talents* » et que nous allons bientôt discuter de la transposition de la directive sur la « *carte bleue européenne* », autant de dispositifs visant à attirer sur notre sol une main d'œuvre hautement qualifiée. Si vous êtes favorables à ces dispositifs, comment refuser aux professionnels dont nous parlons d'exercer leurs talents en France ?

Certains sous-entendent qu'aucun étranger non communautaire ne travaille dans ces professions ni dans la fonction publique. Comme le montre mon rapport, ce n'est pas le cas. Que ces collègues déposent donc un amendement pour interdire la présence de ressortissants non communautaires parmi les enseignants ! Les principaux de collège, les proviseurs et même les directeurs d'école, lorsqu'ils manquent de remplaçants, se tournent vers Pôle Emploi, sans aucune condition de nationalité. On n'en pose pas davantage dans nos mairies pour recruter des vacataires, notamment des femmes exerçant des fonctions d'ATSEM (agent territorial spécialisé des écoles maternelles) ou employées dans les cantines.

**M. Claude Goasguen.** Elles sont contractuelles, c'est toute la différence !

**M. le rapporteur.** Mais nous parlons de la profession exercée, non de la manière dont s'effectue le recrutement.

Pour s'en tenir aux professions visées par la proposition de loi, il s'agit de faire en sorte que les médecins étrangers qui possèdent un diplôme français, les vétérinaires, experts-comptables, géomètres-experts ou architectes qui possèdent un diplôme français puissent exercer leur profession dans les mêmes conditions que les Français.

En revanche, je n'ai pas voulu lancer le débat sur d'autres points, notamment sur la profession d'avocat. La discussion a d'ailleurs eu lieu au Sénat. Un dispositif de réciprocité existe avec certains pays, mais il n'est question d'aller plus loin sur ce sujet, ni dans la proposition de loi, ni dans mes amendements.

Quant à la SNCF, elle devrait peut-être s'inspirer de la RATP, qui a fait évoluer ses conditions de nationalité pour tout ce qui ne touche pas strictement à la sécurité. Je n'ai pas déposé d'amendement parce que cela ne relève pas de la loi, mais j'en ai parlé avec la direction et les organisations syndicales : il serait intéressant d'ouvrir le statut permanent de la SNCF aux étrangers non communautaires – qui sont aujourd'hui 580 à avoir été embauchés sous le statut PS 25 et à ne pas avoir le même déroulement de carrière ni les mêmes conditions de retraite que le reste du personnel.

Enfin, je vous propose par amendement d'étendre le texte à quelques professions qui ne me semblent pas relever des prérogatives de souveraineté et de puissance publique – pompes funèbres et débitants de boissons.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Nous en arrivons à la discussion des articles.

*La Commission passe à l'examen des articles.*



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. L. 4111-1 du code de la santé publique)

#### **Suppression de la condition de nationalité pour les étrangers non communautaires titulaires d'un diplôme français qui souhaitent exercer les professions de médecin, chirurgien-dentiste et sage-femme sur le territoire national**

L'article L. 4111-1 du code de la santé publique interdit l'exercice des professions de médecin, chirurgien-dentiste et sage-femme à tous ceux qui ne sont pas titulaires des qualifications françaises ou équivalents communautaires attestant de leur aptitude à ces activités (1<sup>o</sup>), aux étrangers non ressortissants de pays de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen (2<sup>o</sup>) et à ceux qui ne sont pas inscrits sur le tableau de l'ordre de ces professions (3<sup>o</sup>).

Depuis la promulgation de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, ainsi que celle de l'ordonnance n° 2009-1585 du 17 décembre 2009, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles requises pour l'exercice des professions médicales, pharmaceutiques et paramédicales, les médecins, chirurgiens-dentistes ou sages-femmes titulaires d'un diplôme d'État français, certificat ou autre titre mentionné aux articles L. 4131-1, L. 4141-3 ou L. 4151-5 du même code sont toutefois dispensés de la condition de nationalité.

Il faut y voir une heureuse conséquence de l'adoption par le Sénat, en première lecture, de la présente proposition de loi qui, sans revenir sur le critère de qualification actuellement prévu dans notre droit – lequel constitue incontestablement une garantie de qualité des soins à laquelle les Français sont particulièrement attachés – visait à travers son article 1<sup>er</sup> à abolir les conditions de nationalité exigées pour tous les titulaires de diplômes, titres ou certificats obtenus en France.

#### **1. L'exigence de nationalité : une restriction qui était devenue anachronique pour les titulaires des qualifications requises**

Jusque dans les années 1930, la loi du 30 novembre 1892 subordonnait l'exercice de la médecine à la seule exigence d'un diplôme français. Le critère de nationalité est apparu en 1933, afin de réguler les afflux d'étudiants venant notamment d'Europe centrale et orientale. La loi du 26 juillet 1935 a accru ces restrictions, avant qu'un assouplissement n'intervienne dans l'après-guerre.

Cette condition de nationalité, qui concernait également les sages-femmes et les docteurs en chirurgie dentaire, ne s'appliquait pas de manière absolue. En effet, le système de soins français recourt depuis plusieurs décennies à des praticiens non communautaires, tant à l'hôpital que pour les soins ambulatoires.

Selon une enquête réalisée en 2005 par la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins dans les établissements publics et privés participant au service public hospitalier, 6 750 médecins titulaires d'un diplôme obtenu hors de l'Union européenne exerceraient sous la responsabilité d'un médecin français. Par ailleurs, le rapport du cabinet Bernard Brunhes Consultants sur les emplois du secteur privé fermés aux étrangers a évalué à 3 000 le nombre de médecins étrangers non communautaires ayant bénéficié d'une autorisation ministérielle individuelle d'exercice en France <sup>(1)</sup>.

Certes, au regard des quelque 209 000 médecins, 40 000 chirurgiens-dentistes et 18 850 sages-femmes inscrits au tableau de leur ordre, ces chiffres peuvent paraître relatifs. Ils n'en révèlent pas moins que ces professionnels non communautaires jouent le plus souvent un rôle clé dans la continuité des soins sur le territoire national. Ceci explique d'ailleurs que le législateur ait dû assouplir à plusieurs reprises les dérogations à l'exigence de nationalité s'appliquant aux professionnels de santé, sans jamais les abolir pour autant.

La loi n° 72-661 du 13 juillet 1972, relative à certaines conditions d'exercice des professions de médecin, chirurgien-dentiste et sage-femme, a tout d'abord permis aux médecins possédant un diplôme non communautaire, qu'ils soient hospitaliers ou libéraux, d'obtenir le droit de plein exercice de la médecine en France à la condition qu'ils réussissent un examen de contrôle de leurs connaissances – le certificat de synthèse clinique et thérapeutique – et que leur dossier soit retenu par une commission. En 2006, la Cour des comptes a recensé 4 964 autorisations délivrées dans ce cadre entre 1974 et 2003.

La loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social a ensuite permis d'accorder, sous certaines conditions, le statut de praticien adjoint contractuel aux médecins hospitaliers en situation précaire exerçant à l'hôpital en qualité d'étudiant faisant fonction d'interne, d'attaché associé ou d'assistant associé. Ce statut correspondait à une autorisation d'exercice restreinte, sous l'autorité du chef de service et uniquement dans l'établissement désigné par l'arrêté de nomination. Par la suite, la validité de cette autorisation a été élargie par la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999, portant création d'une couverture maladie universelle, à l'ensemble des établissements publics et privés concourant au service public hospitalier ainsi qu'à la médecine libérale pour les praticiens justifiant de six ans de fonctions hospitalières rémunérées dans les hôpitaux ou trois ans de praticien adjoint contractuel. Quelque 3 055 autorisations avaient été délivrées dans ce cadre entre le 15 octobre 1999 et le 30 mai 2005.

La loi 99-641 du 27 juillet 1999 a également institué une nouvelle procédure d'autorisation d'exercice pour le recrutement, par les établissements de santé, de praticiens titulaires d'un diplôme extracommunautaire. Celle-ci, s'articulant autour d'un concours s'adressant à des personnels ayant exercé

---

(1) Yves Chassard, Véronique Singer, Natacha Blétry, Tatiana Sachs : « Les emplois du secteur privé fermés aux étrangers », rapport final (volume 1) au ministère de l'emploi et de la solidarité, novembre 1999, p. 25.

pendant trois ans des fonctions hospitalières et clôturée par une autorisation ministérielle individuelle d'exercice (NPA), n'est toutefois entrée en vigueur que cinq ans après, en raison de la publication particulièrement tardive de ses mesures réglementaires d'application, le 10 juin 2004.

La loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 a apporté des aménagements à ce dispositif, afin notamment de régulariser la situation de nombreux praticiens recrutés sous d'anciens statuts contractuels ou en dehors du champ de leur autorisation restreinte d'exercice. En plus des concours ouverts dans les disciplines en situation de besoin (200 places par an), il a été instauré à titre transitoire, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2011, une possibilité de régularisation de l'exercice professionnel en France des soignants étrangers hospitaliers diplômés en dehors de l'Union européenne qui se trouvaient déjà en poste avant le 21 décembre 2004, sous réserve de l'obtention d'un examen – et non d'un concours – de vérification des compétences.

Depuis sa mise en œuvre, ce mécanisme a permis de conférer un statut durable à près de 2 000 praticiens diplômés en dehors de l'Union européenne qui exerçaient depuis plusieurs années dans des établissements de santé nationaux, sous l'autorité de praticiens français. D'ici la fin 2011, 2 000 autres pourraient également voir leur situation professionnelle normalisée. Pour autant, à cette même échéance, beaucoup de situations demeureront en l'état, y compris pour les nombreux praticiens qui exercent dans notre pays depuis au moins quatre ans, ce qui milite en faveur d'une prorogation des mesures instituées par le paragraphe IV de l'article 83 de la loi n° 2006-1640.

Plus dernièrement, enfin, le législateur a saisi l'occasion de l'examen de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires pour intégrer des dispositions similaires à celles qui figuraient dans l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi adoptée en première lecture par le Sénat le 11 février 2009. Ainsi, désormais, la condition de nationalité ne se trouve plus requise pour les étrangers non communautaires titulaires de diplômes d'État français permettant l'exercice des professions de médecin, de chirurgien-dentiste et de sage-femme. Pour autant, l'exigence de nationalité demeure requise pour les étrangers non titulaires de ces mêmes diplômes (*Cf* tableau ci-après).

De fait, une analyse dépassionnée, avec un peu de recul, de l'état de la législation en vigueur pour l'exercice en France des professions de médecin, de chirurgien-dentiste et de sage-femme laisse apparaître la profonde complexité des mécanismes introduits par le législateur pour permettre le recours aux professionnels étrangers non communautaires sans totalement remettre en cause le critère symbolique de la nationalité.

**UNE ILLUSTRATION PARLANTE DE LA COMPLEXITÉ DU SYSTÈME : LES DIFFÉRENTS RÉGIMES APPLICABLES AUX MÉDECINS ÉTRANGERS OU DIPLÔMÉS À L'ÉTRANGER**

| Situation du médecin  | Régime applicable  |
|---|--|
| Diplôme obtenu hors UE et Espace économique européen, quelle que soit la nationalité  | <p><b>Procédure d'autorisation d'exercice dite PAE (I de l'art. L. 4111-2 du code de la santé publique)</b></p> <p>Le médecin doit réussir des épreuves de vérification des connaissances dans sa spécialité et justifier de 3 années de fonctions hospitalières. Son dossier est ensuite soumis à une commission qui rend un avis au ministre de la santé. Si l'avis est favorable, le ministre de la santé autorise le médecin à exercer dans sa spécialité.</p>   |
| Nationalité extracommunautaire et diplôme obtenu dans l'UE ou l'Espace économique européen  | <p><b>Procédure d'autorisation d'exercice dite PAE (I bis de l'art. L. 4111-2 du code de la santé publique)</b></p> <p>Le médecin n'a pas à passer les épreuves de vérification des connaissances ni à accomplir 3 années de fonctions hospitalières. Il dépose un dossier de demande d'autorisation d'exercice dans sa spécialité qui est soumis à une commission qui rend un avis au ministre de la santé. Si l'avis est favorable, le ministre de la santé autorise le médecin à exercer dans sa spécialité.</p>  |
| Nationalité d'un État membre de l'UE ou l'Espace économique européen et diplôme extracommunautaire reconnu dans un État de l'UE ou l'Espace économique européen | <p><b>Procédure dite du régime général (II de l'art. L. 4111-2 du code de la santé publique)</b></p> <p>Le médecin doit déposer auprès des services du ministère de la santé un dossier de demande d'autorisation d'exercice dans sa spécialité. Le dossier est soumis à une commission qui rend un avis au ministre de la santé. Si l'avis est favorable, le ministre de la santé autorise le médecin à exercer dans sa spécialité. En cas de différence substantielle de formation, le médecin est soumis à une mesure de compensation (stage ou épreuve).</p> |
| Nationalité d'un État membre de l'UE ou l'Espace économique européen et diplôme communautaire non automatiquement reconnu en France <sup>(1)</sup>              | <p><b>Procédure dite du régime général (art. L. 4131-1-1 du code de la santé publique)</b></p> <p>Le médecin doit déposer auprès des services du ministère de la santé un dossier de demande d'autorisation d'exercice dans sa spécialité. Le dossier est soumis à une commission qui rend un avis au ministre de la santé. Si l'avis est favorable, le ministre de la santé autorise le médecin à exercer dans sa spécialité. En cas de différence substantielle de formation, le médecin est soumis à une mesure de compensation (stage ou épreuve).</p>       |

<sup>(1)</sup> Par exemple, un diplôme de spécialité ne figurant pas dans la directive européenne 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

**2. Une législation en vigueur qui, depuis juillet 2009, satisfait les objectifs de la proposition de loi**

Les dispositions en vigueur du dernier alinéa de l'article L. 4111-1 du code de la santé publique diffèrent de celles qui figurent dans la proposition de loi de Mme Bariza Khiari et ses collègues du groupe socialiste mais, sur le fond, force est de reconnaître que l'objectif poursuivi reste désormais largement atteint. L'ambition initiale des auteurs de la proposition de loi est d'autant plus satisfaite que les étrangers titulaires d'un diplôme français d'État de docteur en pharmacie ou de pharmacien ont été inclus dans le mouvement d'assouplissement de la

condition de nationalité, à l'occasion de l'adoption de la loi n° 2009-879 et de la publication de l'ordonnance n° 2009-1585.

Plutôt que supprimer la référence à la condition de nationalité française figurant au 2° de l'article L. 4111-1 du code de la santé publique, le législateur a complété le dispositif relatif aux médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes par un alinéa prévoyant que se trouvent dispensés de la condition de nationalité :

– les médecins titulaires du diplôme français d'État de docteur en médecine (qualification prévue au 1° de l'article L. 4131-1 du code de la santé publique) ;

– les chirurgiens-dentistes titulaires du diplôme français d'État de docteur en chirurgie dentaire (diplôme mentionné au 1° de l'article L. 4141-3 du même code), mais curieusement pas ceux titulaires du diplôme français d'État de chirurgien-dentiste (titre visé par le 2° du même article du code de la santé publique) ;

– les sages-femmes titulaires du diplôme français d'État de sage-femme (diplôme prévu au 1° de l'article L. 4151-5 du même code).

Par voie de conséquence, les praticiens étrangers ayant obtenu leurs diplômes, titres ou certificats en dehors de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen demeurent soumis à la NPA. En revanche, les étrangers non communautaires en situation régulière sur le sol national, au regard des prescriptions du code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile (CESEDA), s'ils ont obtenu en France les diplômes d'État pour y exercer leur activité de santé, possèdent désormais des droits presque équivalents à ceux de leurs homologues issus de pays de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, ceux-ci bénéficiant tout de même, sous certaines conditions, de la reconnaissance de leurs qualifications acquises hors de France.

Il s'agit là d'une mesure d'équité et de reconnaissance de la nation à l'égard d'individus qui participent de manière importante au bien-être et à la protection sanitaire de nos concitoyens.

Cette suppression « ciblée » de la condition de nationalité pour l'exercice des professions de médecin, chirurgien-dentiste et sage-femme est d'autant plus bienvenue qu'elle ne soulevait pas de difficulté particulière aux instances ordinales des professions concernées et qu'elle n'a pas d'équivalent pour les auxiliaires médicaux, aides-soignants, auxiliaires de puériculture et ambulanciers, régis par le livre III du code de la santé publique<sup>(1)</sup>. Dès l'élaboration du rapport

---

(1) Pour l'exercice des professions d'aide-soignant, d'auxiliaire de puériculture et d'ambulancier, toutefois, les ressortissants non communautaires sont soumis à des exigences de qualification restrictives puisque seuls les diplômes obtenus en France leur ouvrent l'accès à l'exercice professionnel dans notre pays (articles L. 4391-1 et L. 4391-2, L. 4392-1 et L. 4392-2, L. 4393-1 et L. 4393-3 du code de la santé publique). S'agissant des infirmières, la qualification en dehors de l'Union européenne est reconnue sous réserve de réciprocité (article L. 4311-12 du même code).

du cabinet Bernard Brunhes Consultants, ces professions s’y étaient d’ailleurs montrées ouvertes. En outre, ceux qui ne se verront plus régis par l’autorisation ministérielle d’exercice demeureront soumis aux exigences du CESEDA pour ce qui concerne leur entrée sur le territoire et la poursuite de leurs études.

Il convient de souligner que l’exigence du suivi de l’intégralité du cursus en France, qui figurait dans les dispositions inscrites dans la loi n° 2009-879, a disparu dans la version de l’article L. 4111-1 du code de la santé publique issue de l’ordonnance n° 2009-1585. En l’état des dispositions réglementaires en vigueur, cette condition d’études intégralement effectuées dans notre pays n’est pas davantage posée, ce qui devrait finalement ouvrir la voie, à terme, à la mise en place d’examens ou de concours permettant la reconnaissance d’équivalences dans les cycles français de formation des professions médicales pour les années d’études validées à l’étranger. *In fine*, la compétence demeurerait sanctionnée par le diplôme d’État français, ce qui serait le gage de l’aptitude des intéressés à exercer, sans qu’il soit nécessairement besoin de repasser les concours de sélection à l’entrée auxquels sont soumis les étudiants débutant leur formation en France. Un tel système verra immanquablement le jour avec l’apparition de passerelles dans les cursus. Il serait tout à la fois équitable et efficace.

**3. Un article de la proposition de loi qui devrait, désormais, corriger à la marge seulement les dispositions du code de la santé publique en vigueur**

Du fait des aménagements législatifs intervenus depuis 2009, le texte de l’article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi adopté par le Sénat n’a pas lieu d’être voté conforme par l’Assemblée nationale. Sur le fond, peu de changements s’imposent au sujet du contenu de l’article L. 4111-1 du code de la santé publique.

En l’espèce, il importerait principalement de viser aussi, pour les chirurgiens-dentistes, les titulaires du diplôme français d’État de chirurgien-dentiste, prévu par le 2<sup>o</sup> de l’article L. 4141-3 du même code.

\*

*La Commission est saisie de l’amendement CL 10 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise à corriger une omission, en étendant aux étrangers titulaires du diplôme français d’État de chirurgien-dentiste la dispense de condition de nationalité qui a été reconnue aux étrangers titulaires d’un diplôme français d’État de docteur en chirurgie dentaire.

*La Commission rejette l’amendement.*

*Puis elle rejette l’article premier.*

### **Après l'article premier**

*La Commission est saisie de l'amendement CL 3 de M. Daniel Goldberg et des membres du groupe SRC.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement supprime la condition de nationalité en vigueur pour les cafés, cabarets et débits de boissons – une condition posée par une loi du 9 novembre 1915 pour préserver la moralité, composante de l'ordre public...

*La Commission rejette l'amendement.*

### *Article 2*

(art. L. 241-1 et art. L. 241-2-1 [nouveau] du code rural)

#### **Assouplissement des conditions exigées des étrangers non communautaires qui souhaitent exercer la profession de vétérinaire**

A la différence des professions de médecin, chirurgien-dentiste et sage-femme, l'exercice de la profession de vétérinaire obéit à des conditions de nationalité assez strictes, en plus des habituelles exigences de qualification. L'article L. 241-1 du code rural restreint aux seuls nationaux et ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen dûment diplômés et enregistrés dans chaque département la possibilité de pratiquer la médecine et la chirurgie des animaux, dans la limite d'un quota annuel fixé par décret en Conseil d'État.

La condition de nationalité actuellement prévue par le code rural ne souffre pas d'autre exception que celle admise pour les ressortissants de l'Union européenne ou d'États partie à l'Espace économique européen. Selon l'ordre des vétérinaires, début 2008, 14 850 professionnels étaient inscrits au tableau de l'ordre ; sur ce total, 1 700 étaient des ressortissants communautaires (essentiellement belges). Actuellement, le nombre de vétérinaires exerçant leur activité à titre libéral avoisinerait les 16 000, 12 % d'entre ayant une origine communautaire.

La condition de diplôme, pour sa part, apparaît plus souple dans la mesure où les articles L. 241-1 et L. 241-2 du code rural ne se limitent pas aux seuls diplômes français ou délivrés par les États de l'Union ou de l'Espace économique européen. Sont également admis les diplômes ou titres délivrés par un État tiers, pourvu qu'ils aient été reconnus par au moins un État membre de l'Union et que leur titulaire ait acquis une expérience professionnelle de trois années dans ce même pays. Dans cette dernière hypothèse, toutefois, l'autorisation d'exercer en France intervient après décision d'une commission *ad hoc*, qui évalue la réalité des diplômes et expériences excipés. Ce système explique que, si 450 vétérinaires sont annuellement formés en France, 350 professionnels supplémentaires ayant effectué leurs études en Europe soient inscrits à l'ordre et exercent dans notre pays chaque année.

A dix ans d'intervalle, la position de l'ordre des vétérinaires à l'égard d'une ouverture de l'exercice de cette profession aux ressortissants non communautaires dûment diplômés n'a pas changé. Tant le rapport du cabinet Bernard Brunhes Consultants <sup>(1)</sup> que celui du sénateur Charles Gautier <sup>(2)</sup> ou les auditions menées par votre Rapporteur en attestent : cette perspective ne suscite pas l'opposition, sous réserve que certaines précautions soient prises par le législateur.

La commission des Lois du Sénat avait choisi d'en rester à une version de cet article assez fidèle au texte initial, en prévoyant une abrogation pure et simple de la condition de nationalité posée à l'article L. 241-1 du code rural et en étendant aux non communautaires le régime applicable aux ressortissants des États de l'Union européenne et de l'Espace économique européen.

Lors de sa séance publique du 11 février 2009, le Sénat, sur proposition de MM. Charles Guéné, Jean Bizet et André Dulait, a quelque peu restreint la portée du dispositif en réservant l'abandon de la condition de nationalité aux ressortissants d'États non membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ayant conclu des arrangements de réciprocité avec la France. Au sujet des règles finalement privilégiées par les sénateurs, il importe plus particulièrement de souligner :

– tout d'abord, que les dispositions du 1<sup>o</sup> maintiennent l'exigence de nationalité posée par l'article L. 241-1 du code rural, les modifications prévues se bornant à supprimer le quota annuel fixé par décret en Conseil d'État (a) et à exiger des ressortissants des autres pays de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen à faire la preuve qu'ils possèdent les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de la profession (b). Symboliquement, il s'agit donc d'une forme de recul ;

– ensuite, que l'innovation pratique du dispositif réside plus particulièrement dans le contenu du nouvel article L. 241-2-1 introduit par le 2<sup>o</sup> dans le code rural afin d'assouplir la condition de nationalité pour les réfugiés et apatrides ainsi que pour les ressortissants des États – y compris des États ou provinces constituant un État fédératif, comme le Québec, par exemple – non membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen qui accordent aux Français la faculté d'exercer, sous les mêmes conditions que leurs propres ressortissants, l'activité professionnelle de vétérinaire. Dans le cas d'espèce, les intéressés seraient assimilés aux ressortissants des États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen (paragraphe I de l'article L. 241-2-1 précité). Par rapport au droit actuel, il s'agit quand même là d'une avancée ;

– enfin, que le texte adopté par le Sénat comporte une vraie ouverture à l'égard des vétérinaires titulaires d'un titre non exigé de leurs homologues d'États

---

(1) Rapport précité, p. 31.

(2) Rapport n° 197 précité, p. 24.



de l'Union ou de l'Espace économique européen, dès lors qu'ils pourront tout de même être autorisés par le ministre chargé de l'agriculture à exercer en France sans vérification de leurs connaissances si des arrangements ont été conclus à cet effet et si leurs qualifications professionnelles sont reconnues comparables à celles requises en France pour l'exercice de leur profession (paragraphe II de l'article L. 241-2-1 précité). Ces arrangements pourront notamment être conclus par l'ordre des vétérinaires avec ses homologues étrangers.

Au total, s'il va moins loin que le texte initialement déposé sur le Bureau du Sénat et adopté par la commission des Lois, le dispositif prévu à cet article 2 de la proposition de loi représente une évolution réelle en faveur d'une reconnaissance des aptitudes et de la possibilité d'exercice professionnel en France des vétérinaires ressortissants d'États non membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

\*

*La Commission **rejette** successivement les amendements rédactionnels CL 11, CL 12, CL 13 et CL 14 du rapporteur.*

*Puis elle **rejette** l'article 2.*

### *Article 3*

(art. 10 et art. 11 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture)

#### **Suppression de la condition de nationalité pour les étrangers non communautaires qui souhaitent exercer la profession d'architecte**

Cet article modifie les dispositions de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, qui réserve l'exercice de la profession d'architecte aux personnes de nationalité française ou ressortissantes d'un État membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

#### **1. Une condition de nationalité désormais datée, même si elle s'applique de manière assez souple**

Jusqu'à l'adoption de la loi du 31 décembre 1940, ni le titre, ni la profession d'architecte n'étaient réglementés. Marquée par le contexte de la seconde guerre mondiale, la législation de 1940 a rompu avec ce régime libéral en posant une condition de nationalité française assortie d'une dérogation pour les bénéficiaires de conventions de réciprocité et d'une équivalence de titres.

Aujourd'hui, le cadre d'exercice de la profession d'architecte est réglementé par la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977. Motivé par un souci de renforcement de la qualité architecturale, ce texte n'a pas fondamentalement modifié les restrictions d'exercice d'activité posées à raison de la nationalité des professionnels, même si celles-ci ont été élargies à la nationalité des États membres de la Communauté européenne et de l'Espace économique européen.

Seules les modalités d'application des exceptions concernant les étrangers bénéficiant de conventions de réciprocité ont été modifiées, le système de l'autorisation faisant alors place à un droit conditionné.

Outre la condition de nationalité, l'article 10 de la loi n° 77-2, dont la version actuelle est issue de l'ordonnance n° 2008-507 du 30 mai 2008 portant transposition de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, prévoit que seuls peuvent être inscrits sur le tableau régional d'architectes les individus qui :

– jouissent de leurs droits civils et présentent les garanties de moralité nécessaires ;

– sont titulaires de diplômes d'État ou reconnus par lui pour la profession d'architecte ainsi que des habilitations à l'exercice de la maîtrise d'œuvre en leur nom propre ou titulaires d'un diplôme, certificat ou autre titre délivré par un État tiers, qui a été reconnu dans un État membre ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et qui leur a permis d'exercer légalement la profession dans cet État pendant une période minimale de trois ans ;

– ou, lorsqu'ils ne sont pas titulaires de telles qualifications, sont reconnus qualifiés par le ministre chargé de la culture, après examen de l'ensemble de leurs connaissances, qualifications et expériences professionnelles pertinentes au regard de celles exigées par les règles en vigueur ou sur la base de réalisations personnelles particulièrement remarquables.

Fin 2007, près de 29 500 architectes et agréés en architecture étaient recensés par leur ordre. Le nombre d'inscriptions annuelles atteint 800.

En l'état de l'article 11 de la loi n° 77-2, la condition de nationalité s'applique de manière assez flexible, puisque les ressortissants non communautaires qui se prévalent de conventions de réciprocité peuvent être inscrits, à leur demande, sur un tableau régional d'architectes sous les mêmes conditions de diplôme, de certificat, de titre ou de jouissance de droits civils et de moralité que les ressortissants français. Se trouvent plus particulièrement concernés par ces dispositions, les ressortissants du Gabon, du Mali ainsi que des Républiques de Centrafrique et du Congo.

Par ailleurs, même en l'absence de convention de réciprocité ou d'engagement international en ce sens, les ressortissants non communautaires peuvent se voir autorisés, par décision du ministre chargé de la culture prise après avis de son homologue chargé des affaires étrangères, à exercer en France la profession d'architecte, en application du décret n° 78-67 du 16 janvier 1978. Le même décret précise en outre les conditions dans lesquelles un architecte étranger a la possibilité, sans être inscrit à un tableau régional, de se voir autorisé à réaliser en France un projet déterminé : en l'occurrence, l'arrêté ministériel qui autorise l'exercice professionnel ne peut être pris qu'après avis du Conseil national de

l'ordre des architectes ou à l'issue d'un concours, l'intéressé se trouvant alors soumis aux règles disciplinaires de l'ordre des architectes le temps du projet.

En définitive, la suppression de la condition de nationalité s'interprète davantage comme une mesure de simplification, dans le cas d'espèce, que comme une ouverture supplémentaire des conditions d'exercice de la profession.

## **2. Mettre le droit en accord avec les faits**

La profession des architectes soutient les changements inscrits dans cette proposition de loi. Dans bien des cas, d'ailleurs, la pratique a déjà devancé cette évolution du droit puisque le Conseil national de l'ordre des architectes donne systématiquement, dès lors que la condition de qualification et de diplôme est remplie, un avis favorable à l'exercice en France des ressortissants non communautaires d'États qui n'ont pas conclu de convention de réciprocité avec notre pays.

Il est vrai que la profession d'architecte, plus que tout autre profession privée réglementée, a désormais une vocation de plus en plus internationale. Les cabinets français de renommée mondiale (tels Ateliers Jean Nouvel ou Wilmotte & Associés, par exemple) ont pris le parti de leur mise en compétition pour développer avec succès, sur nombre de projets, leur créativité. Dès lors, plus que jamais, la condition de nationalité imposée par la loi n° 77-2 apparaît dépassée.

Les dispositions qui figurent à cet article 3 de la proposition de loi touchent aux articles 10 et 11 de la loi n° 77-2.

Le 1° procède, à son *a*, à la suppression de l'exigence de nationalité française ou de l'un des États membres de l'Union et de l'Espace économique européen pour les personnes désireuses d'exercer l'activité d'architecte en France. Les autres conditions d'inscription au tableau régional (jouissance des droits civils, moralité, diplôme) demeurent inchangées, à une exception près touchant à la reconnaissance ministérielle des qualifications des intéressés lorsqu'ils ne peuvent exciper de titres reconnus par l'État ou l'Union européenne. En l'occurrence, le *b* conserve une procédure spécifique pour les personnes physiques titulaires d'un diplôme d'architecte délivré dans l'Union européenne mais ne bénéficiant pas de la reconnaissance des qualifications professionnelles conformément à la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005. Il s'agit là d'un impératif lié à la bonne transposition de ce texte communautaire.

Le 2°, quant à lui, réécrit intégralement l'article 11 de la loi n° 77-2, afin de tirer les conséquences sur son dispositif de la disparition de l'exigence de nationalité pour les étrangers non communautaires titulaires des diplômes requis pour l'exercice de la profession d'architecte. Il supprime, en l'espèce, l'exigence de réciprocité dans la procédure d'inscription ministérielle, à la demande des intéressés, sur le tableau régional d'architectes. Les autres modifications apportées

à l'article 11 de la loi de 1977 sont rédactionnelles et visent à en améliorer l'intelligibilité, puisque la procédure dérogatoire d'inscription au tableau régional demeurera applicable aux personnes physiques titulaires d'un diplôme obtenu en dehors de l'Union ou de l'Espace économique européen qui ne se trouve pas reconnu par l'État.

Il reste que le maintien en l'état des dispositions adoptées par le Sénat conduirait à rendre applicable la totalité des dispositions de l'article 10 de la loi du 3 janvier 1977, résultant de la transposition de la directive 2005/36/CE sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, aux ressortissants des États tiers. Une telle modification aurait pour conséquence d'étendre aux étrangers non communautaires diplômés en dehors de l'Union européenne le système de reconnaissance des qualifications professionnelles issu de la directive du 7 septembre 2005. Pour ces raisons, il serait sans doute plus cohérent de restreindre le champ des modifications au seul article 11 de la loi n° 77-2, lequel traite des ressortissants des États non membres de l'Union européenne ni partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

\*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 15 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il paraît préférable, pour modifier la condition de nationalité imposée aux architectes, de réécrire l'article 11 plutôt que l'article 10 de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture. Je précise que, pour cette profession comme pour celles qui suivront, les ordres professionnels ont été consultés et approuvent mes amendements.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle rejette l'article 3.*

#### *Article 4*

(art. 3 et art. 4 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946  
instituant l'ordre des géomètres-experts)

### **Suppression de la condition de nationalité pour les étrangers non communautaires qui souhaitent exercer la profession de géomètre-expert**

L'exercice de la profession de géomètre-expert obéit actuellement à une condition de nationalité particulièrement stricte, puisque aucune dérogation n'est prévue pour les étrangers non communautaires, même en cas de réciprocité dans leur État d'origine. La proposition de loi entend abolir cette exigence tout en adaptant les conditions posées à l'ensemble des étrangers exerçant cette profession en France – y compris les ressortissants de l'Union européenne ou de pays de l'Espace économique européen –, notamment sur le plan des connaissances linguistiques.

### **1. Les géomètres-experts : déléataires de service public non soumis à *numerus clausus* mais répondant à des exigences de nationalité depuis 1944**

Les géomètres-experts sont des professionnels libéraux déléataires d'une mission de service public consistant à dresser les plans et documents topographiques qui délimitent les propriétés foncières. A ce titre, ils exercent des compétences très variées, qui ont trait tout à la fois à la fixation des limites de terrains, à l'information des propriétaires sur les règles d'urbanisme applicables, à l'exercice de la maîtrise d'œuvre pour les voiries et réseaux, aux mesures de superficie de biens immobiliers et fonciers, voire même à la gestion de patrimoines immobiliers.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'ordre des géomètres-experts recensait 1 866 professionnels inscrits au tableau.

Du fait de son étroite proximité avec les usages de la propriété foncière, la profession de géomètre-expert est historiquement apparue avec les civilisations de bâtisseurs (égyptiens, grecs, et romains qui créèrent les *agrimensores*). Elle s'est enracinée dans notre pays avec l'instauration du cadastre (au sein des provinces sous l'Ancien Régime puis au niveau national avec l'adoption de la loi du 15 septembre 1807).

Aujourd'hui, l'exercice de la profession est régi par la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts. Aux termes de l'article 3 de ce texte, les conditions requises pour l'inscription des intéressés au tableau de leur ordre sont :

– la possession de la nationalité française ou de celle d'un État membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen (1°) ;

– l'absence de faillite personnelle ou commerciale ou, pour les anciens fonctionnaires, de révocation, ainsi que l'absence de condamnation pénale (2°) ;

– un âge de 25 ans révolus (3°) ;

– la possession du diplôme de géomètre-expert foncier décerné par le ministre chargé de l'éducation nationale ou du diplôme d'ingénieur-géomètre délivré par un établissement d'enseignement ou bien la reconnaissance par l'État de qualifications équivalentes (4°).

La condition de nationalité qui figure au 1° de l'article 3 de la loi de 1946 est la réminiscence d'une disposition analogue posée par la loi du 16 juin 1944. D'application restrictive, elle ne souffre aucune exception pour les étrangers non communautaires. Cette différence, notamment par rapport aux architectes pour lesquels une condition de réciprocité est prévue, s'explique par la qualité d'expert

attachée aux géomètres : à ce titre, leurs actes peuvent revêtir un caractère authentique.

Il s'agit néanmoins d'une règle sur le maintien de laquelle il est permis de s'interroger puisque les géomètres-experts français ou d'origine communautaire ne sont pas assujettis à un quelconque *numerus clausus*. Du reste, l'ordre des géomètres-experts n'est pas hostile à l'évolution législative qui figure à cet article de la proposition de loi.

## **2. Des modifications de la loi n° 46-942 du 7 mai de 1946 raisonnables et équilibrées**

Les modifications des articles 3 et 4 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 que le Sénat a adoptées en première lecture sont parfaitement fondées et prennent en considération les observations formulées par la profession des géomètres-experts.

À l'article 3 de la loi n° 46-942, tout d'abord, elles assortissent l'abandon de la condition de nationalité d'une exigence portant sur le niveau des connaissances linguistiques indispensables à l'exercice de la profession (*a* du 1°) tout en procédant à des coordinations rendues nécessaires (*b* et *c* du même 1°).

Le nouveau critère de la maîtrise de la langue française, qui s'appliquera aussi bien aux géomètres issus de la Communauté ou de l'Espace économique européen qu'aux géomètres issus d'autres États, apparaît non seulement logique, eu égard aux implications des missions de ces professionnels et aux rapports quotidiens qu'ils entretiennent avec les citoyens français, mais aussi juridiquement nécessaire. En effet, l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2008-507 du 30 mai 2008 transposant la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dispose déjà qu'un ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, bénéficiaire de la reconnaissance de ses qualifications professionnelles, doit avoir les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice en France de la profession envisagée. Il y a donc lieu d'assurer une égalité de traitement sur ce point avec les ressortissants non communautaires.

Conséquence logique de l'abandon de la condition de nationalité, les sénateurs ont ensuite également élargi aux ressortissants non communautaires la procédure du stage d'adaptation préalable à la reconnaissance des qualifications obtenues en dehors de l'Union européenne ainsi que l'attribution, pendant cette période, du titre de géomètre stagiaire (2°), actuellement prévues à l'article 4 de la loi n° 46-942.

En effet, l'appréciation de la condition de diplôme et de qualification professionnelle des étrangers ayant exercé la profession de géomètre-expert dans leur pays d'origine s'effectuera désormais de la même manière que ce qui est d'ores et déjà fixé par les articles 7 à 15-1 du décret n° 96-478 du 31 mai 1996 portant règlement de la profession de géomètre-expert et code des devoirs

professionnels. Ceux-ci posent notamment l'exigence d'une attestation de compétences ou d'un titre de formation délivré par les États d'origine ou de provenance et un examen préalable des demandes par une commission administrative ; ils offrent aussi à l'autorité ministérielle chargée de l'urbanisme la possibilité d'imposer un stage d'adaptation de trois ans assorti d'une épreuve finale.

Lorsqu'ils seront soumis au stage d'adaptation de trois ans, les intéressés d'origine ou de provenance non communautaire se verront ainsi reconnaître le titre de géomètre stagiaire et, sans appartenir à l'ordre, ils se trouveront soumis à la surveillance et au contrôle de ses instances, de même qu'au contrôle technique des inspecteurs désignés par le ministre chargé de l'éducation nationale.

\*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 16 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de permettre aux géomètres-experts titulaires d'un diplôme non communautaire d'exercer en France en cas d'accords bilatéraux de reconnaissance mutuelle.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est alors saisie de l'amendement CL 17 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Même objet, pour les géomètres-experts stagiaires.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle rejette l'article 4.*

#### *Article 5*

(art. 3 et art. 27 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert comptable)

#### **Suppression de la condition de nationalité pour les étrangers non communautaires qui souhaitent exercer la profession d'expert-comptable**

Cet article de la proposition de loi vise à supprimer la condition de nationalité exigée des experts-comptables appelés à exercer en France. Cette exigence apparaît d'autant moins justifiée qu'elle peut aujourd'hui être légalement contournée, une centaine d'experts-comptables étrangers – ressortissants communautaires et non communautaires – intervenant d'ores et déjà sur le territoire national.

## **1. La condition de nationalité applicable aux experts-comptables exerçant en France : une exigence relative**

Le métier des experts-comptables a préexisté à l'organisation de la profession en ordre professionnel. Si les premières techniques comptables modernes sont apparues en Italie au XV<sup>ème</sup> siècle, avec le traité de comptabilité à partie double de Luca Pacioli, la structuration de la profession des experts-comptables est véritablement intervenue pendant la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, avec l'apparition de la compagnie des experts-comptables de Paris en 1912, la création du brevet d'expert-comptable en 1927 et du brevet professionnel comptable en 1931, l'instauration de l'ordre des experts-comptables et comptables agréés par la loi du 3 avril 1942 puis la réglementation de l'exercice de la profession par l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945.

Aujourd'hui encore, le statut des experts-comptables continue d'être régi par l'ordonnance n° 45-2138. Parce qu'ils assistent les acteurs économiques en attestant la régularité et la sincérité de leurs comptes de résultat et, bien souvent, leur apportent leurs conseils dans la planification financière de leurs projets, ces quelque 18 900 professionnels inscrits au tableau de leur ordre jouent un rôle clé.

Comme d'autres professions privées réglementées, les experts-comptables doivent obéir à plusieurs conditions pour exercer leur activité sur le territoire national. Ces exigences se trouvent énumérées par le paragraphe II de l'article 3 de l'ordonnance n° 45-2138 et touchent à la nationalité – celle-ci devant être française ou relever d'un État membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen – (1°), à la jouissance des droits civils (2°), à la probité par l'absence de condamnation pénale ou correctionnelle (3°) et la moralité (5°), et à la qualification (4°) des intéressés.

A la différence de professions comme les géomètres-experts, le critère de la nationalité imposé aux experts-comptables est d'application souple en ce que l'ordonnance du 19 septembre 1945 elle-même prévoit la possibilité, à son article 27, de dérogations pour les étrangers non communautaires. En l'espèce, tout ressortissant d'un État qui n'est pas membre de la Communauté européenne ni partie à l'accord sur l'Espace économique européen peut se voir autorisé à s'inscrire sur le tableau de l'ordre en qualité d'expert-comptable sous réserve qu'il soit titulaire du diplôme français d'expertise comptable ou d'un diplôme jugé de même niveau et d'un examen d'aptitude.

Le texte précise que l'autorisation est alors accordée sous réserve de réciprocité – condition présumée satisfaite par les États membres de l'organisation mondiale du commerce, ce qui en atténue sensiblement la portée restrictive –, après avis du conseil supérieur de l'ordre, par décision du ministre de l'économie en accord avec le ministre des affaires étrangères. Entre 1997 et fin 2008, ce dispositif a été appliqué trente-huit fois, pour un total de quatre-vingt dix-huit demandes qui se sont traduites par cinquante postulants à l'examen d'aptitude. Le rapport du cabinet Bernard Brunhes Consultants a estimé à une centaine le



nombre d'étrangers autorisés à se prévaloir du titre d'expert comptable en France, dix ressortissants communautaires et dix ressortissants non communautaires demandant chaque année à bénéficier de l'équivalence de diplôme <sup>(1)</sup>.

**ÉTRANGERS CONCERNÉS PAR LES PROCÉDURES DÉROGATOIRES  
À LA CONDITION DE NATIONALITÉ POUR L'EXERCICE DE LA PROFESSION  
D'EXPERT-COMPTABLE, ENTRE 1997 ET 2008**

|  | Ressortissants de l'UE titulaires de titres ou diplômes permettant l'exercice de la profession dans un État membre de l'UE<br><br><i>(procédure de l'article 26 de l'ordonnance n° 45-2138)</i> | Ressortissants d'un État non membre de l'UE titulaires du diplôme français (DEC) ou d'un diplôme de même niveau et ressortissants français titulaires d'un diplôme délivré par un État membre de l'UE de même niveau que le DEC<br><br><i>(procédure de l'article 27 de l'ordonnance n° 45-2138)</i> |
|--|---|--|
| Candidats titulaires du DEC français   | —   | 107  |
| Dossiers soumis à l'avis de la formation restreinte de la commission consultative pour la formation professionnelle des experts-comptables | 97  | 98   |
| Admis à passer l'épreuve d'aptitude  | 89  | 78   |
| Candidats reçus  | 47  | 38   |
| Candidats ajournés   | 9   | 12   |

Source : ordre des experts-comptables.

En définitive, les faits démontrent que si les fondements du critère de nationalité imposé pour l'exercice en France de la profession d'expert-comptable demeurent sur le plan juridique, ils ont déjà perdu une partie de leur substance dans la réalité. La raison tient notamment à l'internationalisation croissante des structures d'exercice.

**2. L'ouverture plus franche aux étrangers non communautaires : une simplification du droit en vigueur plus qu'une révolution des règles de la profession**

L'abrogation de la condition de nationalité posée par le 1° du paragraphe II de l'article 3 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 (1°) ne constitue pas une révolution pour la profession des experts-comptables. Une initiative de ce type avait même été envisagée par l'exécutif à l'occasion de la discussion de la loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, supprimant entre autres toute référence aux comptables

---

(1) Rapport précité, p. 39.

agrés et élargissant le champ d'intervention des experts-comptables, avant que le Conseil d'État n'émette des réserves.

Dès lors que les exigences actuelles de qualification, de probité et de moralité ne sont pas modifiées, la portée de la mesure sur les conditions d'exercice de l'activité restera somme toute assez marginale puisque les étrangers concernés resteront soumis aux règles de l'entrée et du séjour inscrites dans le CESEDA.

En corollaire de l'abandon de la condition de nationalité française pour l'exercice de la profession d'expert-comptable, le Sénat a opportunément exclu de la procédure dérogatoire d'inscription au tableau de l'ordre tous les étrangers non communautaires titulaires d'un diplôme français d'expertise comptable (2°). Logiquement, ceux-ci pourront exercer sans que s'impose à leur égard la condition de réciprocité imposée par l'article 27 de l'ordonnance n° 45-2138.

En revanche, les étrangers non communautaires comme d'ailleurs les ressortissants de pays de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen, qui seront seulement titulaires de diplômes jugés de même niveau que les diplômes français resteront assujettis au régime de l'autorisation ministérielle, sous réserve de leur succès à un examen d'aptitude et de la satisfaction de l'exigence de réciprocité. Initialement, les sénateurs avaient également souhaité simplifier la procédure applicable, en rendant le conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables seul décisionnaire alors qu'il n'est qu'actuellement consulté. Les auteurs de la proposition de loi ont néanmoins souhaité revenir sur cette perspective, lors de la séance du 11 février 2009, au motif avéré qu'un tel changement aurait soulevé des difficultés liées à l'absence de compétence du conseil supérieur de l'ordre, chargé de défendre les intérêts collectifs de la profession, pour prendre des décisions individuelles.

Au total, comme le reste des dispositions de la proposition de loi, les adaptations des règles relatives aux experts-comptables inscrites dans cet article 5 apparaissent équilibrées et justifiées.

Toutefois, de l'aveu des professionnels plus particulièrement concernés, une harmonisation rédactionnelle s'imposerait entre les articles 26 et 27 de l'ordonnance du 19 septembre 1945. La condition de nationalité n'étant plus, en soi, une condition d'application du régime d'autorisation, il serait cohérent que l'article 27 rappelle, comme au sein de l'article 26, qu'il s'agit d'une exception à la condition de détention du diplôme mentionné au 4° de l'article 3 de l'ordonnance n° 45-2138.

\*

*La Commission **rejette** l'amendement de coordination CL 18 du rapporteur.*

*Elle examine l'amendement CL 19 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement permet de mieux prendre en compte les demandes des experts-comptables.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle rejette également l'amendement de coordination CL 20 du rapporteur.*

*Puis elle rejette l'article 5.*

### **Après l'article 5**

*La Commission examine l'amendement CL 6 de M. Daniel Goldberg et des membres du groupe SRC.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de l'extension aux pompes funèbres.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CL 7 de M. Daniel Goldberg et des membres du groupe SRC.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit ici des directeurs de société coopérative de messagerie de presse et des membres du comité de rédaction d'une édition de publications destinées à la jeunesse.

**Mme Sandrine Mazetier.** On ne voit pas pourquoi un étranger ne pourrait pas diriger une entreprise de pompes funèbres dès lors qu'un étranger peut y travailler. Rien ne justifie non plus de maintenir une condition de nationalité pour un directeur de société coopérative de messagerie de presse ou un membre de comité de rédaction, à l'heure où la communication se dématérialise.

**M. le rapporteur.** J'ajoute que la condition de nationalité appliquée à ces professions me paraît contraire au droit européen.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle rejette également l'amendement CL 8 de M. Daniel Goldberg et des membres du groupe SRC.*

*Elle est saisie de l'amendement CL 5 de M. Daniel Goldberg et des membres du groupe SRC.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement concerne les fonctions publiques, sujet sur lequel je savais bien que le débat ne pourrait être tranché aujourd'hui. Il vise à en ouvrir l'accès à des étrangers extra-communautaires résidant de manière légale et ininterrompue sur le territoire français depuis au moins cinq ans, en reprenant en cela la directive européenne du 25 novembre 2003.

*La Commission rejette l'amendement.*

Elle **rejette** aussi l'amendement CL 2 de M. Noël Mamère.

\*

**Titre**

La Commission **rejette** successivement les amendements CL 9 de M. Daniel Goldberg et des membres du groupe SRC et CL 1 de M. Noël Mamère.

Puis elle **rejette** l'ensemble de la proposition de loi.

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de rejeter la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à supprimer les conditions de nationalité qui restreignent l'accès des travailleurs étrangers à l'exercice de certaines professions libérales ou privées (n° 1450).*

## TABLEAU COMPARATIF

| Texte en vigueur   | Texte de la proposition de loi  | Conclusions de la Commission  |
|--|---|---|
| <b>Code de la santé publique</b>   | <b>Proposition de loi visant à supprimer les conditions de nationalité qui restreignent l'accès des travailleurs étrangers à l'exercice de certaines professions libérales ou privées</b>   | <b>Proposition de loi visant à supprimer les conditions de nationalité qui restreignent l'accès des travailleurs étrangers à l'exercice de certaines professions libérales ou privées</b> |
|  | Article 1 <sup>er</sup>   | Article 1 <sup>er</sup>   |
| <p><i>Art. L. 4111-1.</i> – Nul ne peut exercer la profession de médecin, de chirurgien-dentiste ou de sage-femme s'il n'est :</p>   | <p><i>L'article L. 4111-1 du code de la santé publique est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p>  | <b>Rejeté</b>   |
| <p>1° Titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre mentionné aux articles L. 4131-1, L. 4141-3 ou L. 4151-5 ;</p>   |   |   |
| <p>2° De nationalité française, de citoyenneté andorrane ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, du Maroc ou de la Tunisie, sous réserve de l'application, le cas échéant, soit des règles fixées au présent chapitre, soit de celles qui découlent d'engagements internationaux autres que ceux mentionnés au présent chapitre ;</p> |   |   |
| <p>3° Inscrit à un tableau de l'ordre des médecins, à un tableau de l'ordre des chirurgiens-dentistes ou à un tableau de l'ordre des sages-femmes, sous réserve des dispositions des articles L. 4112-6 et L. 4112-7.</p>  |   |   |
| <p>Les médecins, chirurgiens-dentistes ou sages-femmes titulaires d'un diplôme, certificat ou autre titre mentionné aux 1° des articles L. 4131-1, L. 4141-3 ou L. 4151-5 sont dispensés de la condition de nationalité prévue au 2°.</p>  |   |   |
| <p><i>Art. L. 4131-1, L. 4141-3 et L. 4151-5.</i> – Cf. annexe.</p>  | <p><i>« Les médecins, sages-femmes et chirurgiens-dentistes titulaires d'un diplôme, certificat ou autre titre mentionné aux articles L. 4131-1, L. 4141-3 ou L. 4151-5 ayant effectué la totalité du cursus en France et obtenu leur diplôme, certificat et titre en France peu-</i></p> |   |

| Texte en vigueur   | Texte de la proposition de loi  | Conclusions de la Commission |
|--|---|------------------------------|
| <b>Code rural et de la pêche maritime</b>  | <i>vent exercer dans les mêmes conditions, suivant les mêmes règles et dispositions que les praticiens dont les nationalités relèvent du 2° du présent article. »</i> | Article 2                    |
| <p><i>Art. L. 241-1.</i> – Tout vétérinaire de nationalité française ou ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui remplit les conditions d'exercice prévues aux articles L. 241-2 à L. 241-5 et qui désire exercer sa profession est tenu, au préalable, de faire enregistrer sans frais son diplôme auprès du service de l'État compétent ou de l'organisme désigné à cette fin.</p>   | Article 2<br><p><i>Le chapitre I<sup>er</sup> du titre IV du livre II du code rural est ainsi modifié :</i></p>   | <b>Rejeté</b>                |
| <p>Il est établi pour chaque département, par le service de l'État compétent ou l'organisme désigné à cette fin, une liste de cette profession portée à la connaissance du public.</p>   | <p><i>1° L'article L. 241-1 est ainsi modifié :</i></p>   |                              |
| <p>Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret.</p>  |   |                              |
| <p>L'enregistrement du diplôme doit être, préalablement à l'exercice de la profession, suivi de la production d'un certificat d'inscription au tableau de l'ordre des vétérinaires délivré par le conseil régional de l'ordre des vétérinaires.</p>  |   |                              |
| <p>Dans la limite d'un quota annuel fixé par décret en Conseil d'État, le ministre chargé de l'agriculture peut autoriser à exercer la médecine et la chirurgie des animaux les personnes de nationalité française ou ressortissantes d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui, titulaires d'un diplôme, certificat ou titre de vétérinaire non mentionné aux articles L. 241-2 à L. 241-5, ont satisfait à la vérification d'ensemble de leurs connaissances selon les modalités fixées par décret en Conseil d'État.</p> | <p><i>a) Au début du cinquième alinéa, les mots : « Dans la limite d'un quota annuel fixé par décret en Conseil d'État, » sont supprimés ;</i></p>                    |                              |

**Texte en vigueur**

Les vétérinaires de nationalité française qui ont fait l'objet d'un arrêté du ministre chargé de l'agriculture les autorisant à exercer la médecine et la chirurgie des animaux pris antérieurement au 22 juin 1989 sont autorisés à poursuivre leurs activités.

Préalablement à l'exercice effectif de la profession, les personnes autorisées à pratiquer la médecine et la chirurgie des animaux doivent procéder aux formalités d'enregistrement et d'inscription prévues au premier alinéa du présent article.

*Art. L. 241-2. – Cf. annexe.*

**Texte de la proposition de loi**

*b) Le dernier alinéa est complété par les mots : « et faire la preuve qu'elles possèdent les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de la profession » ;*

*2° Après l'article L. 241-2, il est inséré un article L. 241-2-1 ainsi rédigé :*

*« Art. L. 241-2-1. – I. – Pour l'application des articles L. 241-1 et L. 241-2, est assimilé aux ressortissants des États membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen :*

*« – tout ressortissant d'un État ou d'une entité infra-étatique qui accorde aux Français la faculté d'exercer sous les mêmes conditions l'activité professionnelle que l'intéressé se propose lui-même d'exercer en France ;*

*« – toute personne ayant la qualité de réfugié ou d'apatride reconnue par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.*

*« II. – Les vétérinaires titulaires d'un titre de formation non mentionné à l'article L. 241-2 délivré par un État ou une entité mentionné au I et permettant l'exercice dans cet État ou cette entité peuvent être autorisés à exercer leur profession en France, par le ministre chargé de l'agriculture, sans la vérification de connaissances mentionnée à l'article L. 241-1, si des arrangements de reconnaissance des qualifications professionnelles ont été conclus à cet effet et si leurs qualifications professionnelles sont reconnues comparables à celles requises en France pour l'exercice de la profession, dans des conditions précisées par arrêté du ministre chargé de l'agriculture.*

**Conclusions de la Commission**

| Texte en vigueur   | Texte de la proposition de loi   | Conclusions de la Commission          |
|--|--|---------------------------------------|
| <p><b>Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture</b></p> <p><i>Art. 10.</i> – Sont inscrites, sur leur demande, à un tableau régional d'architectes les personnes physiques de nationalité française ou ressortissantes d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui jouissent de leurs droits civils, présentent les garanties de moralité nécessaires et remplissent l'une des conditions suivantes :</p> <p>1° Être soit titulaire du diplôme d'État d'architecte ou d'un autre diplôme français d'architecte reconnu par l'État, et titulaire de l'habilitation de l'architecte diplômé d'État à l'exercice de la maîtrise d'œuvre en son nom propre délivrée par l'État, soit titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre étranger permettant l'exercice de la profession d'architecte et reconnu par l'État ;</p> <p>2° Être titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre délivré par un État tiers, qui a été reconnu dans un État membre ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et qui leur a permis d'exercer légalement la profession dans cet État pendant une période minimale de trois ans, à condition que cette expérience professionnelle soit certifiée par l'État dans lequel elle a été acquise ;</p> <p>Lorsque la période minimale de trois ans n'a pas été effectuée dans l'État qui a reconnu ledit diplôme, certificat ou titre, le titulaire doit être reconnu qualifié par le ministre chargé de la culture au vu des connaissances et qualifications attestées par ce diplôme, certificat ou titre et par l'ensemble de la</p> | <p><i>« Le Conseil supérieur de l'Ordre des vétérinaires peut conclure de tels arrangements dans le cadre d'une coopération développée avec ses homologues étrangers. »</i></p> <p>Article 3</p> <p><i>La loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture est ainsi modifiée :</i></p> <p><i>1° L'article 10 est ainsi modifié :</i></p> <p><i>a) Au premier alinéa, les mots : « de nationalité française ou ressortissantes d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen » sont supprimés ;</i></p> | <p>Article 3</p> <p><b>Rejeté</b></p> |



**Texte en vigueur**

formation et de l'expérience professionnelle acquises ;

3° Être reconnue qualifiée par le ministre chargé de la culture, après examen de l'ensemble des connaissances, qualifications et expériences professionnelles pertinentes au regard de celles exigées par les règles en vigueur pour l'accès à l'exercice de cette profession, lorsque le demandeur ne bénéficie pas des diplômes, certificats et autres titres listés dans les annexes V, point 5. 7, et VI de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Dans les cas mentionnés au 2° et au 3°, le ministre chargé de la culture peut exiger, pour l'inscription de l'intéressé au tableau de l'ordre, l'accomplissement d'une mesure de compensation ;

4° Être reconnue qualifiée par le ministre chargé de la culture sur présentation de références professionnelles établissant que la personne s'est particulièrement distinguée par la qualité de ses réalisations dans le domaine de l'architecture après avis d'une commission nationale.

Les modalités d'application des 2°, 3° et 4° sont fixées par un décret en Conseil d'État.

*Art. 11.* – Les personnes physiques ressortissantes des États non membres de la Communauté économique européenne sont inscrites, sur leur demande, à un tableau régional sous les mêmes conditions de diplôme, certificat, titre d'architecture ou de qualification, de jouissance des droits civils et de moralité que les Français, si elles peuvent se prévaloir de conventions de réciprocité ou d'engagements internationaux.

Si cette dernière condition n'est pas remplie, elles peuvent néanmoins être autorisées à exercer la profession d'architecte, selon une procédure fixée par décret.

**Texte de la proposition de loi**

*b (nouveau) Au 3°, les mots : « ne bénéficie pas des diplômes, certificats et autres titres » sont remplacés par les mots : « est titulaire de diplômes, certificats et autres titres délivrés par un État membre de la Communauté européenne ou un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autres que ceux » ;*

*2° L'article 11 est ainsi rédigé :*

*« Art. 11.* – Selon une procédure fixée par décret, les personnes physiques ressortissantes des États non membres de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'Espace économique européen sont inscrites, sur leur demande, à un tableau régional sous les mêmes conditions de diplôme, certificat, titre d'architecture ou de qualification, de jouissance des droits civils et de moralité que les Français, lorsqu'elles ne remplissent pas les conditions de diplômes, de qualification et d'expérience professionnelles visées à l'article 10.

*« Un décret précise les conditions dans lesquelles un architecte ressortissant d'un État n'appartenant pas à la Communauté européenne ou à l'Espace économique européen peut,*

**Conclusions de la Commission**

| Texte en vigueur  | Texte de la proposition de loi   | Conclusions de la Commission |
|---|--|------------------------------|
| <p>Le même décret précise les conditions dans lesquelles un architecte étranger peut, sans être inscrit à un tableau régional, être autorisé à réaliser en France un projet déterminé.</p>  | <p><i>sans être inscrit à un tableau régional, être autorisé à réaliser en France un projet déterminé. »</i></p>   | Article 4                    |
| <p><b>Loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'Ordre des géomètres-experts</b></p>  | <p><i>La loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'Ordre des géomètres-experts est ainsi modifiée :</i></p>   | Article 4                    |
| <p><i>Art. 3. – Nul ne peut porter le titre de géomètre expert ni, sous réserve de l'article 2-1 et sauf l'exception prévue à l'article 26 ci-dessous, en exercer la profession, s'il n'est inscrit au tableau de l'ordre institué par la présente loi.</i></p>   | <p><i>1° L'article 3 est ainsi modifié :</i></p>   | Rejeté                       |
| <p>Les services techniques de l'État peuvent cependant prêter leurs concours, conformément aux règles en vigueur, aux établissements et collectivités publics.</p>  | <p><i>a) Le 1° est ainsi rédigé :</i></p>  |                              |
| <p>Nul ne peut être inscrit au tableau de l'ordre en qualité de géomètre expert s'il ne remplit les conditions suivantes :</p>  | <p><i>« 1° Pour les personnes physiques n'étant pas de nationalité française, posséder les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de la profession en France ; »</i></p> |                              |
| <p>2° a) N'avoir pas été frappé de faillite personnelle ou d'autre sanction en application du titre VI de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises ou, dans le régime antérieur à cette loi, en application du titre II de la loi n° 67-563 du 13 juillet 1967 sur le règlement judiciaire, la faillite personnelle et les banqueroutes ; ne pas être fonctionnaire révoqué pour agissements contraires à l'honneur ou à la probité ; ne pas avoir été l'auteur de faits ayant donné lieu à condamnation pénale en raison d'agissements contraires à l'honneur ou à la probité ou pour avoir contrevenu aux règles applicables à la profession de géomètre-expert ; ne</p> |  |                              |

| Texte en vigueur  | Texte de la proposition de loi  | Conclusions de la Commission |
|---|---|------------------------------|
| <p>pas avoir été l'auteur de faits ayant entraîné une interdiction définitive d'exécuter les travaux prévus au 1° de l'article 1er ; ne pas être sous le coup d'une interdiction temporaire d'exécuter lesdits travaux ;</p>  | <p><i>b) À la première phrase du b du 2°, les mots : « Pour les ressortissants de la Communauté européenne dont l'État membre d'origine ou de provenance n'est pas la France et pour les ressortissants d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen » sont remplacés par les mots : « Pour les ressortissants étrangers dont l'État d'origine ou de provenance n'est pas la France » ;</i></p> |                              |
| <p>b) Pour les ressortissants de la Communauté européenne dont l'État membre d'origine ou de provenance n'est pas la France et pour les ressortissants d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ne pas avoir fait l'objet de sanctions de même nature. Ils établissent que ces exigences sont satisfaites par la production de documents délivrés par les autorités compétentes de l'État membre d'origine ou de provenance. Lorsque ces documents ne sont pas délivrés par les autorités compétentes de l'État membre d'origine ou de provenance, ils sont remplacés par une attestation délivrée par une autorité judiciaire ou administrative compétente ou, le cas échéant, par un notaire ou un organisme professionnel qualifié de l'État membre d'origine ou de provenance, faisant foi d'une déclaration sous serment ou dans les États membres où un tel serment n'existe pas, d'une déclaration solennelle faite par le demandeur devant cette autorité, ce notaire ou cet organisme ;</p> | <p><i>c) Aux deux dernières phrases du même b, les mots : « l'État membre » et « les États membres » sont remplacés respectivement par les mots : « l'État » et « les États » ;</i></p>   |                              |
| <p>3° Être âgé de vingt-cinq ans révolus ;</p>  |   |                              |
| <p>4° a) Être titulaire du diplôme de géomètre-expert foncier décerné par le ministre chargé de l'éducation nationale ou du diplôme d'ingénieur-géomètre délivré par un établissement d'enseignement figurant sur la liste des écoles d'ingénieurs habilitées à cet effet par la commission des titres d'ingénieur prévue par la loi du 10 juillet 1934 relative aux conditions de délivrance et à l'usage du titre d'ingénieur diplômé ;</p>   |   |                              |
| <p>b) Ou avoir été reconnu qualifié par l'autorité administrative dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.</p>  |   |                              |
| <p><i>Art. 4. — Le titre de géomètre expert stagiaire est attribué aux candidats à la profession de géomètre qui, ayant subi avec succès soit l'examen de sortie</i></p>  |   |                              |

| Texte en vigueur  | Texte de la proposition de loi  | Conclusions de la Commission |
|---|---|------------------------------|
| <p>d'une école d'ingénieurs géomètres reconnue par l'État, soit l'épreuve de l'examen préliminaire du diplôme d'expert ou en sont régulièrement dispensés, ont à accomplir une période réglementaire de stage.</p>  | <p>2° <i>Au deuxième alinéa de l'article 4, les mots : « aux ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, » sont remplacés par les mots : « aux ressortissants étrangers ».</i></p> |                              |
| <p>Le titre de géomètre expert stagiaire est également attribué aux ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, qui effectuent, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État, un stage d'adaptation préalablement à la reconnaissance de leurs qualifications.</p> | <p>Article 5</p>  | <p>Article 5</p>             |
| <p>Les géomètres-experts stagiaires ne sont pas membres de l'ordre, mais sont soumis à la surveillance des conseils régionaux, à leur contrôle disciplinaire ainsi qu'au contrôle technique des inspecteurs désignés par le ministre de l'éducation nationale.</p>  | <p><i>L'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'Ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable est ainsi modifiée :</i></p>  | <p><b>Rejeté</b></p>         |
| <p><b>Ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'Ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable</b></p>   | <p><i>1° Le 1° du II de l'article 3 est abrogé ;</i></p>  |                              |
| <p><i>Art. 3. – I. – Nul ne peut porter le titre d'expert-comptable ni en exercer la profession s'il n'est inscrit au tableau de l'ordre.</i></p>   | <p>II. – Pour être inscrit au tableau de l'ordre en qualité d'expert-comptable, il faut :</p>   |                              |
| <p>1° Être français ou ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;</p>   | <p>2° Jouir de ses droits civils ;</p>  |                              |
| <p>3° N'avoir subi aucune condamnation criminelle ou correctionnelle de nature à entacher son honorabilité et notamment aucune condamnation comportant l'interdiction du droit de gérer et d'administrer les sociétés ;</p>   |   |                              |

| Texte en vigueur   | Texte de la proposition de loi   | Conclusions de la Commission |
|--|--|------------------------------|
| <p>4° Être titulaire du diplôme français d'expertise comptable ;</p>   |  |                              |
| <p>5° Présenter les garanties de moralité jugées nécessaires par le conseil de l'ordre.</p>  |  |                              |
| <p><i>Art. 27.</i> — Peut être autorisé à s'inscrire au tableau de l'ordre en qualité d'expert-comptable tout ressortissant d'un État qui n'est pas membre de la Communauté européenne ni partie à l'accord sur l'Espace économique européen à condition qu'il soit titulaire soit du diplôme français d'expertise comptable, soit d'un diplôme jugé de même niveau et, dans ce cas, qu'il ait subi avec succès un examen d'aptitude tel que prévu à l'article 26.</p> | <p>2° <i>Au premier alinéa de l'article 27, les mots : « soit du diplôme français d'expertise comptable, soit d'un diplôme jugé de même niveau » sont remplacés par les mots : « d'un diplôme jugé de même niveau que le diplôme français d'expertise comptable ».</i></p> |                              |
| <p>L'autorisation est accordée, sous réserve de réciprocité, après avis du conseil supérieur de l'ordre, par décision du ministre chargé de l'économie en accord avec le ministre des affaires étrangères.</p>   |  |                              |
| <p>Ces dispositions sont applicables au ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen titulaire d'un diplôme permettant l'exercice de la profession, délivré par un pays tiers.</p>   |  |                              |



## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

|   |    |
|---|----|
| <b>Code rural et de la pêche maritime</b> ..... | 72 |
| <i>Art. L. 241-2.</i>                           |    |
| <b>Code de la santé publique</b> .....          | 73 |
| <i>Art. L. 4131-1, L. 4141-3 et L. 4151-5.</i>  |    |

## Code rural et de la pêche maritime

*Art. L. 241-2.* – Pour l'exercice en France des activités de vétérinaire, les ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen peuvent se prévaloir :

1° Soit d'un diplôme ou titre figurant sur une liste établie conformément aux obligations communautaires ou à celles résultant de l'accord sur l'Espace économique européen, par arrêté du ministre chargé de l'agriculture, et délivré postérieurement à la date éventuellement fixée par cet arrêté pour chaque catégorie de diplôme, certificat ou titre ;

2° Soit d'un diplôme, certificat ou titre de vétérinaire délivré par un État membre de l'Union européenne ou un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et figurant sur cette liste mais délivré avant le 18 décembre 1980 ou à une date antérieure à celle prévue par l'arrêté, ou sanctionnant une formation commencée avant ces dates, lorsque ce diplôme, certificat ou titre est accompagné d'un certificat délivré par l'autorité compétente de l'État concerné. Ce certificat atteste que ce diplôme, certificat ou titre est conforme à la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ;

3° Soit d'un diplôme, certificat ou titre de vétérinaire délivré par un État membre de l'Union européenne ou un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et figurant sur cette liste mais délivré avant le 18 décembre 1980 ou à une date antérieure à celle prévue par l'arrêté, ou sanctionnant une formation commencée avant ces dates, lorsque ce diplôme, certificat ou titre est accompagné d'une attestation délivrée par l'autorité compétente de l'État concerné certifiant que l'intéressé s'est consacré de façon effective et licite aux activités de vétérinaire pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années qui ont précédé la délivrance de cette attestation ;

4° Soit d'un diplôme, certificat ou titre de vétérinaire délivré par un État membre de l'Union européenne ou un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et figurant sur cette liste mais délivré avant le 18 décembre 1980 ou sanctionnant une formation commencée avant cette date à condition que ce diplôme, certificat ou titre soit accompagné d'une attestation délivrée par l'autorité compétente de l'État concerné certifiant que l'intéressé s'est consacré de façon effective et licite aux activités de vétérinaire pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années qui ont précédé la délivrance de cette attestation ;

5° Soit d'un diplôme, certificat ou titre de vétérinaire délivré par un État membre de l'Union européenne ou un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ne répondant pas aux dénominations figurant sur cette liste à condition que ce diplôme, certificat ou titre soit accompagné d'un certificat délivré par l'autorité compétente de l'État concerné. Ce certificat atteste que ce diplôme, certificat ou titre est assimilé à ceux dont les dénominations figurent sur cette liste et sanctionne une formation conforme aux dispositions de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 ;

6° Soit d'un diplôme, certificat ou titre de vétérinaire n'ayant pas été délivré par un État membre de la Communauté européenne ou par un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, dès lors qu'il a été reconnu par un État membre de la Communauté européenne ou par un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et que son titulaire a acquis une expérience professionnelle de trois années au moins dans cet État, et attesté par celui-ci ;



7° Soit les titres de formation de vétérinaire délivrés par l'Estonie ou dont la formation a commencé dans cet État avant le 1<sup>er</sup> mai 2004 s'ils sont accompagnés d'une attestation déclarant que ces personnes ont effectivement et licitement exercé en Estonie les activités en cause pendant au moins cinq années consécutives au cours des sept années précédant la date de délivrance de l'attestation.

Les diplômes, certificats et autres titres de vétérinaire délivrés par l'Italie sanctionnant des formations commencées avant le 1<sup>er</sup> janvier 1985 doivent être accompagnés d'une attestation telle que prévue au 3° à moins que l'autorité compétente italienne atteste que ces diplômes, certificats et autres titres sanctionnent une formation telle que prévue au 5°.

Les ressortissants du Grand-Duché de Luxembourg peuvent, en outre, se prévaloir d'un diplôme de fin d'études de médecine vétérinaire délivré dans un État membre de la Communauté si ce diplôme leur donne accès à l'exercice des activités de vétérinaire dans le Grand-Duché.

### **Code de la santé publique**

*Art. L. 4131-1.* – Les titres de formation exigés en application du 1° de l'article L. 4111-1 sont pour l'exercice de la profession de médecin :

1° Soit le diplôme français d'État de docteur en médecine ;

Lorsque ce diplôme a été obtenu dans les conditions définies à l'article L. 632-4 du code de l'éducation, il est complété par le document mentionné au deuxième alinéa dudit article.

2° Soit, si l'intéressé est ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen :

*a)* Les titres de formation de médecin délivrés par l'un de ces États conformément aux obligations communautaires et figurant sur une liste établie par arrêté des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé ;

*b)* Les titres de formation de médecin délivrés par un État, membre ou partie, conformément aux obligations communautaires, ne figurant pas sur la liste mentionnée au *a*, s'ils sont accompagnés d'une attestation de cet État certifiant qu'ils sanctionnent une formation conforme à ces obligations et qu'ils sont assimilés, par lui, aux titres de formation figurant sur cette liste ;

*c)* Les titres de formation de médecin délivrés par un État, membre ou partie, sanctionnant une formation de médecin commencée dans cet État antérieurement aux dates figurant dans l'arrêté mentionné au *a* et non conforme aux obligations communautaires, s'ils sont accompagnés d'une attestation de l'un de ces États certifiant que le titulaire des titres de formation s'est consacré, dans cet État, de façon effective et licite, à l'exercice de la profession de médecin dans la spécialité concernée pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années précédant la délivrance de l'attestation ;

*d)* Les titres de formation de médecin délivrés par l'ancienne Tchécoslovaquie, l'ancienne Union soviétique ou l'ancienne Yougoslavie ou qui sanctionnent une formation commencée avant la date d'indépendance de la République tchèque, de la Slovaquie, de

l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie ou de la Slovénie, s'ils sont accompagnés d'une attestation des autorités compétentes de la République tchèque ou de la Slovaquie pour les titres de formation délivrés par l'ancienne Tchécoslovaquie, de l'Estonie, de la Lettonie ou de la Lituanie pour les titres de formation délivrés par l'ancienne Union soviétique, de la Slovénie pour les titres de formation délivrés par l'ancienne Yougoslavie, certifiant qu'ils ont la même validité sur le plan juridique que les titres de formation délivrés par cet État.

Cette attestation est accompagnée d'un certificat délivré par ces mêmes autorités indiquant que son titulaire a exercé dans cet État, de façon effective et licite, la profession de médecin dans la spécialité concernée pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années précédant la délivrance du certificat ;

e) Les titres de formation de médecin délivrés par un État, membre ou partie, ne figurant pas sur la liste mentionnée au a, s'ils sont accompagnés d'une attestation délivrée par les autorités compétentes de cet État certifiant que le titulaire du titre de formation était établi sur son territoire à la date fixée dans l'arrêté mentionné au a et qu'il a acquis le droit d'exercer les activités de médecin généraliste dans le cadre de son régime national de sécurité sociale ;

f) Les titres de formation de médecin délivrés par un État, membre ou partie, sanctionnant une formation de médecin commencée dans cet État antérieurement aux dates figurant dans l'arrêté mentionné au a, et non conforme aux obligations communautaires mais permettant d'exercer légalement la profession de médecin dans l'État qui les a délivrés, si le médecin justifie avoir effectué en France au cours des cinq années précédentes trois années consécutives à temps plein de fonctions hospitalières dans la spécialité correspondant aux titres de formation en qualité d'attaché associé, de praticien attaché associé, d'assistant associé ou de fonctions universitaires en qualité de chef de clinique associé des universités ou d'assistant associé des universités, à condition d'avoir été chargé de fonctions hospitalières dans le même temps.

*Art. L. 4141-3.* – Les titres de formation exigés en application du 1° de l'article L. 4111-1 sont pour l'exercice de la profession de chirurgien-dentiste :

1° Soit le diplôme français d'État de docteur en chirurgie dentaire ;

2° Soit le diplôme français d'État de chirurgien-dentiste ;

3° Soit si l'intéressé est ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen :

a) Les titres de formation de praticien de l'art dentaire délivrés par l'un de ces États conformément aux obligations communautaires et figurant sur une liste établie par arrêté des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé ;

b) Les titres de formation de praticien de l'art dentaire délivrés par un État, membre ou partie, conformément aux obligations communautaires, ne figurant pas sur la liste mentionnée au a, s'ils sont accompagnés d'une attestation de cet État certifiant qu'ils sanctionnent une formation conforme à ces obligations et qu'ils sont assimilés, par lui, aux diplômes, certificats et titres figurant sur cette liste ;

c) Les titres de formation de praticien de l'art dentaire délivrés par un État, membre ou partie, sanctionnant une formation de praticien de l'art dentaire commencée dans cet État antérieurement aux dates figurant dans l'arrêté mentionné au a et non conforme aux

obligations communautaires, s'ils sont accompagnés d'une attestation de l'un de ces États certifiant que le titulaire des titres de formation s'est consacré, dans cet État, de façon effective et licite aux activités de praticien de l'art dentaire ou, le cas échéant, de praticien de l'art dentaire spécialiste, pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années précédant la délivrance de l'attestation ;

d) Les titres de formation de praticien de l'art dentaire délivrés par l'ancienne Union soviétique ou l'ancienne Yougoslavie ou qui sanctionnent une formation commencée avant la date d'indépendance de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie ou de la Slovénie, s'ils sont accompagnés d'une attestation des autorités compétentes de l'Estonie, de la Lettonie ou de la Lituanie pour les titres de formation délivrés par l'ancienne Union soviétique, de la Slovénie pour les titres de formation délivrés par l'ancienne Yougoslavie, certifiant qu'ils ont la même validité sur le plan juridique que les titres de formation délivrés par cet État.

Cette attestation est accompagnée d'un certificat délivré par ces mêmes autorités indiquant que son titulaire a exercé dans cet État, de façon effective et licite, la profession de praticien de l'art dentaire ou de praticien de l'art dentaire spécialiste pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années précédant la délivrance du certificat ;

e) Les titres de formation de praticien de l'art dentaire délivrés par un État, membre ou partie, sanctionnant une formation de praticien de l'art dentaire commencée dans cet État antérieurement aux dates figurant dans l'arrêté mentionné au a et non conforme aux obligations communautaires mais permettant d'exercer légalement la profession de praticien de l'art dentaire dans l'État qui les a délivrés, si le praticien de l'art dentaire justifie avoir effectué en France au cours des cinq années précédentes trois années consécutives à temps plein de fonctions hospitalières, le cas échéant dans la spécialité correspondant aux titres de formation, en qualité d'attaché associé, de praticien attaché associé, d'assistant associé ou de fonctions universitaires en qualité de chef de clinique associé des universités ou d'assistant associé des universités, à condition d'avoir été chargé de fonctions hospitalières dans le même temps ;

f) Un titre de formation de médecin délivré en Italie, en Espagne, en Autriche, en République tchèque, en Slovaquie et en Roumanie sanctionnant une formation commencée au plus tard aux dates fixées par arrêté des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé, s'il est accompagné d'une attestation des autorités compétentes de cet État certifiant qu'il ouvre droit dans cet État à l'exercice de la profession de praticien de l'art dentaire et que son titulaire s'est consacré, dans cet État, de façon effective et licite, aux activités de praticien de l'art dentaire pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années précédant la délivrance de l'attestation.

Pour les titres de formation délivrés par l'Italie, l'intéressé doit en outre, selon la date à laquelle la formation a commencé, produire une attestation certifiant qu'il a passé avec succès une épreuve d'aptitude organisée par les autorités italiennes compétentes.

*Art. L. 4151-5.* – Les titres de formation exigés en application du 1° de l'article L. 4111-1 sont pour l'exercice de la profession de sage-femme :

1° Soit le diplôme français d'État de sage-femme ;

2° Soit, si l'intéressé est ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen :

*a)* Un titre de formation de sage-femme délivré par l'un de ces États conformément aux obligations communautaires et figurant sur une liste établie par arrêté des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé ;

*b)* Un titre de formation de sage-femme délivré par un État, membre ou partie, conformément aux obligations communautaires, ne figurant pas sur la liste mentionnée au a, s'il est accompagné d'une attestation de cet État certifiant qu'il sanctionne une formation conforme à ces obligations et d'une attestation indiquant le type de formation suivie, complétée le cas échéant par une pratique professionnelle, et qu'il est assimilé, par lui, aux diplômes, certificats et titres figurant sur cette liste ;

*c)* Un titre de formation de sage-femme délivré par l'un de ces États conformément aux obligations communautaires, ne figurant pas sur la liste mentionnée au a et non accompagné de l'attestation de pratique professionnelle mentionnée au b, si un État, membre ou partie, atteste que l'intéressé s'est consacré de façon effective et licite aux activités de sage-femme pendant au moins deux années consécutives au cours des cinq années précédant la délivrance de cette attestation ;

*d)* Un titre de formation de sage-femme délivré par un État, membre ou partie, sanctionnant une formation de sage-femme commencée dans cet État antérieurement aux dates figurant dans l'arrêté mentionné au a et non conforme aux obligations communautaires, s'il est accompagné d'une attestation de l'un de ces États certifiant que le titulaire du titre de formation s'est consacré dans cet État de façon effective et licite aux activités de sage-femme pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années précédant la délivrance de cette attestation ;

*e)* Un titre de formation de sage-femme délivré par l'ancienne Tchécoslovaquie, l'ancienne Union soviétique ou l'ancienne Yougoslavie ou qui sanctionne une formation commencée avant la date d'indépendance de la République tchèque, de la Slovaquie, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie ou de la Slovénie, s'il est accompagné d'une attestation des autorités compétentes de la République tchèque ou de la Slovaquie pour les titres de formation délivrés par l'ancienne Tchécoslovaquie, de l'Estonie, de la Lettonie ou de la Lituanie pour les titres de formation délivrés par l'ancienne Union soviétique, de la Slovénie pour les titres de formation délivrés par l'ancienne Yougoslavie, certifiant qu'ils ont la même validité sur le plan juridique que les titres de formation délivrés par cet État.

Cette attestation est accompagnée d'un certificat délivré par ces mêmes autorités indiquant que son titulaire a exercé dans cet État, de façon effective et licite, la profession de sage-femme pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années précédant la délivrance du certificat ;

*f)* Un titre de formation de sage-femme sanctionnant une formation commencée en Pologne ou en Roumanie antérieurement aux dates fixées dans l'arrêté mentionné au a et non conforme aux obligations communautaires, si cet État atteste que l'intéressé a exercé dans cet État, de façon effective et licite, la profession de sage-femme pendant des périodes fixées par arrêté du ministre chargé de la santé.

La liste des attestations devant accompagner les titres de formation est fixée par arrêté des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé.

## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

### **Amendement CL1 présenté par MM. Noël Mamère, Yves Cochet et François de Rugy :**

#### *Titre*

Après les mots : « professions libérales ou privées, » insérer les mots : « et dans la fonction publique, ».

### **Amendement CL2 présenté par MM. Noël Mamère, Yves Cochet et François de Rugy :**

#### *Après l'article 5*

Insérer l'article suivant :

« Le début du premier alinéa de l'article 5 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est ainsi rédigé :

« Les ressortissants des États membres de l'Union européenne autres que la France, les ressortissants des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen autres que la France, ou les ressortissants des autres États établis régulièrement en France ont accès... (*le reste sans changement*). »

### **Amendement CL3 présenté par M. Daniel Goldberg et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

#### *Après l'article 1<sup>er</sup>*

Insérer l'article suivant

« Le huitième alinéa de l'article L. 3332-3 du code de la santé publique est supprimé. »

### **Amendement CL5 présenté par M. Daniel Goldberg et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

#### *Après l'article 5*

Insérer l'article suivant

« I. – La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est ainsi modifiée :

« 1° Au premier alinéa de l'article 5 *bis*, les mots : « Les ressortissants des États membres de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'Espace économique européen autres que la France » sont remplacés par les mots : « Les ressortissants des États membres de l'Union européenne ou des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen autres que la France, ainsi que les ressortissants des autres États résidant de manière légale et ininterrompue sur le territoire français depuis cinq ans » ;

« 2° Le premier alinéa de l'article 5 *ter* est ainsi rédigé :

« Pour les ressortissants des États visés à l'article précédent qui accèdent aux corps, cadres d'emplois et emplois des administrations de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics, la limite d'âge est reculée d'un temps égal à celui passé effectivement dans le service national actif accompli dans les formes prévues par la législation de l'État dont ils relevaient au moment où ils ont accompli le service national. » ;

« 3° Le premier alinéa de l'article 5 *quater* est ainsi rédigé :

« Les emplois mentionnés à l'article 3 peuvent également être occupés, par voie de détachement, par des fonctionnaires relevant d'une fonction publique d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou des autres États établis régulièrement en France, lorsque leurs attributions soit sont séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice des prérogatives de puissance publique de l'État ou des autres collectivités publiques. »

« II. – Les dispositions du I entrent en vigueur après avis du Conseil commun de la fonction publique prévu à l'art 9 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, devant être rendu au plus tard deux ans à compter de la promulgation de la présente loi. »

**Amendement CL6 présenté par M. Daniel Goldberg et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Après l'article 5*

Insérer l'article suivant

« Le dernier alinéa de l'article L. 2223-24 du code général des collectivités territoriales (4°) est supprimé. »

**Amendement CL7 présenté par M. Daniel Goldberg et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Après l'article 5*

Insérer l'article suivant

« Au premier alinéa de l'article 11 de la loi n° 47-585 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, les mots : « de nationalité française » sont supprimés. »

**Amendement CL8 présenté par M. Daniel Goldberg et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Après l'article 5*

Insérer l'article suivant

« Le sixième alinéa (1°) de l'article 4 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse est abrogé. »

**Amendement CL9 présenté par M. Daniel Goldberg et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Titre*

Substituer aux mots : « professions libérales ou privées », les mots : « fonctions et professions libérales ou privées ainsi que l'accès des étrangers extracommunautaires aux emplois de la fonction publique ».

**Amendement CL10 présenté par M. Daniel Goldberg, rapporteur :**

*Article 1<sup>er</sup>*

Rédiger ainsi cet article :

« Au dernier alinéa de l'article L. 4111-1 du code de la santé publique, les mots : « des articles L. 4131-1, L. 4141-3 ou L. 4151-5 » sont remplacés par les mots : « de l'article L. 4131-1, aux 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article L. 4141-3 ou au 1<sup>o</sup> de l'article L. 4151-5 ».

**Amendement CL11 présenté par M. Daniel Goldberg, rapporteur :**

*Article 2*

Au début de l'alinéa 7, substituer au mot : « infra-étatique », les mots : « territoriale constituante d'un État fédératif ».

**Amendement CL12 présenté par M. Daniel Goldberg, rapporteur :**

*Article 2*

À la fin de l'alinéa 7, substituer aux mots : « l'activité professionnelle que l'intéressé se propose lui-même d'exercer en France », les mots : « que ses propres ressortissants les activités de vétérinaire ».

**Amendement CL13 présenté par M. Daniel Goldberg, rapporteur :**

*Article 2*

À l'alinéa 8, substituer aux mots : « la qualité », les mots : « le statut ».

**Amendement CL14 présenté par M. Daniel Goldberg, rapporteur :**

*Article 2*

Rédiger ainsi l'alinéa 9 :

« II. – Dans des conditions précisées par arrêté du ministre chargé de l'agriculture, les vétérinaires titulaires d'un titre de formation non prévu à l'article L. 241-2, délivré par un État ou une entité territoriale mentionnés au I n'étant ni membre de l'Union européenne, ni partie à l'accord sur l'Espace économique européen et permettant l'exercice des activités de vétérinaire peuvent être autorisés, par le ministre chargé de l'agriculture, à exercer leur profession en France si des arrangements internationaux de reconnaissance des qualifications professionnelles ont été conclus à cet effet avec cet État ou cette entité territoriale et si leurs qualifications professionnelles sont reconnues comparables à celles requises en France pour l'exercice de la profession. »

**Amendement CL15 présenté par M. Daniel Goldberg, rapporteur :**

*Article 3*

Substituer aux alinéas 2 à 7, les alinéas suivants :

« 1<sup>o</sup> L'article 11 est ainsi rédigé :

« *Art. 11.* – Les personnes physiques ressortissantes des États qui ne sont ni membres de l'Union européenne ni partie à l'Espace économique européen sont inscrites, sur leur demande, à un tableau régional sous les mêmes conditions de jouissance des droits civils et de moralité que celles prévues au premier alinéa de

l'article 10, lorsqu'elles remplissent les conditions fixées par le 1° de ce même article 10 ou qu'elles peuvent se prévaloir de conventions de réciprocité ou d'engagements internationaux.

« Un décret précise les conditions dans lesquelles un architecte ressortissant d'un État n'appartenant pas à l'Union européenne ou à l'Espace économique européen peut, sans être inscrit à un tableau régional, être autorisé à réaliser en France un projet déterminé. »

« 2° L'article 12 est ainsi modifié :

« a) A la première phrase du premier alinéa, les mots : « architectes peuvent constituer des sociétés civiles ou commerciales entre eux » sont remplacés par les mots : « personnes physiques exerçant légalement la profession d'architecte dans les conditions définies aux articles 10 et 10-1 peuvent constituer des sociétés civiles ou commerciales entre elles » ;

« b) Au début de la deuxième phrase du premier alinéa, le mot : « Ils » est remplacé par le mot : « Elles » ;

« c) A la dernière phrase du premier alinéa, le mot : « architectes » est remplacé par les mots : « personnes physiques exerçant légalement la profession d'architecte dans les conditions définies aux articles 10 et 10-1 » ;

« 3° L'article 13 est ainsi modifié :

« a) À la première phrase du 2°, les mots : « un ou plusieurs architectes personnes physiques » sont remplacés par les mots : « une ou plusieurs personnes physiques exerçant légalement la profession d'architecte dans les conditions définies aux articles 10 et 10-1 » ;

« b) À la deuxième phrase du 2°, les mots : « un architecte personne physique » sont remplacés par les mots : « une personne physique exerçant légalement la profession d'architecte dans les conditions définies aux articles 10 et 10-1 » ;

« c) Au 5°, le mot : « architectes » est remplacé par les mots : « des personnes physiques exerçant légalement la profession d'architecte dans les conditions définies aux articles 10 et 10-1 ». »

#### **Amendement CL16 présenté par M. Daniel Goldberg, rapporteur :**

##### *Article 4*

Après l'alinéa 6, insérer les alinéas suivants :

« d) Le b du 4° est ainsi rédigé :

« b) Pour les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ainsi que pour les personnes physiques exerçant ou habilitées à exercer sur le territoire d'un État ou d'une entité territoriale constitutive d'un État fédératif dont les autorités compétentes ont conclu un accord de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles avec l'ordre des géomètres-experts approuvé par décret, dès lors qu'ils ne sont pas titulaires d'un des diplômes mentionnés au a du présent 4°, avoir été reconnu qualifié par l'autorité administrative dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. »

#### **Amendement CL17 présenté par M. Daniel Goldberg, rapporteur :**

##### *Article 4*

À l'alinéa 7, substituer au mot : « étrangers », les mots : « et personnes physiques mentionnés au b du 4° de l'article 3 ».



**Amendement CL18 présenté par M. Daniel Goldberg, rapporteur :**

*Article 5*

Après l'alinéa 2, insérer l'alinéa suivant :

« 1° *bis* Au premier alinéa de l'article 4 *bis*, les mots : « du 1° et » sont supprimés. »

**Amendement CL19 présenté par M. Daniel Goldberg, rapporteur :**

*Article 5*

Rédiger ainsi l'alinéa 3 :

« Au premier alinéa de l'article 27, les mots : « tout ressortissant d'un État qui n'est pas membre de la Communauté européenne ni partie à l'accord sur l'Espace économique européen à condition qu'il soit titulaire soit du diplôme français d'expertise comptable, soit d'un diplôme jugé de même niveau et, dans ce cas, » sont remplacés par les mots : « , sans être titulaire du diplôme mentionné au 4° de l'article 3, tout ressortissant d'un État qui n'est pas membre de l'Union européenne ni partie à l'accord sur l'Espace économique européen à condition qu'il soit titulaire d'un diplôme jugé de même niveau que le diplôme français d'expertise comptable et ».

**Amendement CL20 présenté par M. Daniel Goldberg, rapporteur :**

*Article 5*

Après l'alinéa 3, insérer l'alinéa suivant :

« 3° Au 4° de l'article 83 *bis*, la référence : « 1°, » est supprimée. »



## **PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR**

### **1. Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité**

- Mme Jeannette BOUGRAB, présidente
- M. Marc DUBOURDIEU, directeur général
- Mme Audrey KEISER, directrice de cabinet
- Mme Isabelle GERLAIS, juriste à la direction des affaires juridiques

### **2. Ordres professionnels des professions libérales et privées concernées**

#### **• Conseil national de l'ordre des médecins**

- Dr Michel FILLOL, secrétaire général adjoint

#### **• Conseil national de l'ordre des sages-femmes**

- Mme Marianne BENOIT-TRUONG KANH, conseillère

#### **• Conseil national de l'ordre des chirurgiens dentistes**

- M. André MICOULEAU, vice-président
- M. Gilbert BOUTEILLE, vice-président

#### **• Conseil national de l'ordre des architectes**

- M. Lionel DUNET, président
- Mme Isabelle MOREAU, directrice des relations extérieures et institutionnelles

#### **• Conseil supérieur de l'ordre des géomètres-experts**

- M. Pierre BIBOLLET, président
- M. Julien PROUHET, responsable du pôle juridique

#### **• Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires**

- M. Michel BAUSSIÉ, vice-président

• **Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables**

— M. Pascal COMTE, président du tableau et de la discipline du conseil supérieur

— Mme Hélène HOEPFFNER-MICHELIN, directeur de la formation

— M. François MILLO, chef de cabinet

**3. Organisations professionnelles représentatives**

• **Confédération des buralistes**

— M. Pascal MONTREDON, président

— M. Jean-Luc RENAUD, secrétaire général

— M. Philippe POUTHÉ, directeur juridique

• **Union patronale de l'industrie hôtelière**

— M. Christian NAVET, président

**4. Universitaires et milieu associatif**

• **Universitaires**

— Mme Danièle LOCHAK, professeur émérite de l'université Paris Ouest Nanterre La Défense

— M. Serge SLAMA, maître de conférences en droit public à l'université d'Évry-Val d'Essonne

• **Groupe d'information et de soutien des immigrés**

— Mme Nathalie FERRÉ, ancienne présidente, membre du comité consultatif de la HALDE

• **SOS Racisme**

— M. Guillaume AYNÉ, directeur général

• **Ligue des droits de l'homme**

— Mme Catherine TEULE, membre du comité central et co-responsable du groupe de travail « étrangers et immigrés »

## **5. Secteur public et entreprises**

### **• RATP**

— Mme Béatrice BEAULIEU, responsable communication du département gestion et innovation sociales

### **• Air France**

— M. Jean-Claude CROS, directeur général adjoint des ressources humaines et politique sociale

— M. Franck RAIMBAULT, directeur juridique social

— Mme Martine SELEZNEFF, directeur des ressources humaines du personnel navigant

— M. Yorik PELHÂTE, chargé des relations avec le Parlement et les institutions

### **• SNCF**

— Mme Ghislaine JACQUARD, directrice des ressources humaines adjointe

— M. Philippe Le CALVEZ, responsable du département développement de l'emploi et des compétences

— Mme Sophie RABEJAC, responsable de la division des relations collectives

— Mme Karine GROSSETETE, chargée des relations avec le Parlement

## **6. Organisations syndicales**

### **• CGT Fonction publique**

— Mme Évelyne BOSCHERON, secrétaire fédérale (fonction publique territoriale)

— M. Philippe CRÉPEL, secrétaire fédéral (santé)

### **• CFTC personnels de l'État**

— M. Moreau Michel, président CFTC personnel de l'État

• **CGT Cheminots**

- M. Laurent RUSSEIL, secrétaire général adjoint
- M. Thierry NIER, secrétaire fédéral
- M. Gérard FORTIN, responsable juridique

• **CFDT Cheminots**

- M. Serge BONNAUD, secrétaire général
- M. Dominique AUBRY, secrétaire général adjoint

• **Syndicat national des praticiens à diplômes hors UE (SNPADHUE)**

- M. Salem OULD ZEIN, vice-président

*Ont également adressé des observations écrites au rapporteur :*

- la FSU
- l'Union syndicale Solidaires-Fonctions publiques et assimilés
- SUD Rail
- FEP-CFDT
- EDF

## ANNEXE N° 1 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CONDITIONS DE NATIONALITÉ POUR EXERCER, EN 2010, CERTAINES PROFESSIONS PRIVÉES

| Professions   | Condition de nationalité française | Condition de nationalité française ou de l'EEE | Condition de réciprocité | Bases juridiques de la condition de nationalité  |
|---|------------------------------------|--|--------------------------|--|
| <b>Professions de santé</b>                         |                                    |  |                          |  |
| Médecins  |                                    | X<br>(si pas de diplôme français)              | X                        | Art. L. 4111-1 du code de la santé publique  |
| Chirurgiens-dentistes                               |                                    | X<br>(si pas de diplôme français)              |                          | Art. L. 4111-1 du code de la santé publique  |
| Sages-femmes  |                                    | X<br>(si pas de diplôme français)              |                          | Art. L. 4111-1 du code de la santé publique  |
| Biologistes médicaux                                |                                    | X  |                          | Art. L. 6213-1 à L. 6213-6 du code de la santé publique  |
| Pharmaciens   |                                    | X<br>(si pas de diplôme français)              | X                        | Art. L. 4221-1 du code de la santé publique  |
| Vétérinaires  |                                    | X  |                          | Art. L. 241-1 du code rural  |
| <b>Professions judiciaires et juridiques</b>        |                                    |  |                          |  |
| Avocats   |                                    | X  | X                        | Art. 11 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques  |
| Avoués près les cours d'appel                       |                                    | X  |                          | Art. 4-1 du décret n° 45-118 du 19 décembre 1945 pris pour l'application du statut des avoués  |
| Avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation |                                    | X  |                          | Art. 1 <sup>er</sup> du décret n° 91-1125 du 28 octobre 1991 relatif aux conditions d'accès à la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation |
| Notaires  | X                                  |  |                          | Art. 3 du décret 73-609 du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire             |
| Huissiers de justice                                | X                                  |  |                          | Art. 1 <sup>er</sup> du décret n° 75-770 du 14 août 1975 relatif aux conditions d'accès à la profession d'huissier de justice                                    |
| Greffiers de tribunal de commerce                   | X                                  |  |                          | Art. R. 742-1 du code de commerce  |
| Administrateurs et mandataires judiciaires          |                                    | X  |                          | Art. L. 811-5 et L. 812-3 du code de commerce  |
| Commissaires-priseurs                               |                                    | X  |                          | Art. R. 321-18 du code de commerce   |

| <b>Professions comptables, financières et d'intermédiaires</b>                          |                            |   |   |   |
|---|----------------------------|---|---|---|
| Experts comptables  |                            | X | X | Art. 3 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts comptables et réglementant la profession  |
| Commissaires aux comptes  |                            | X | X | Art. L. 822-1-1 du code de commerce   |
| Courtiers de marchandises assermentés   |                            | X |   | Art. 2 du décret n° 64-399 du 29 avril 1964 portant codification et modification des dispositions concernant les courtiers de marchandises assermentés  |
| Commissaires en douanes agréés  |                            | X | X | Art. 5 de l'arrêté du 22 décembre 1998 relatif aux personnes habilitées à déclarer les marchandises en détail et à l'exercice de la profession de commissionnaire en douane                                       |
| <b>Transport</b>  |                            |   |   |   |
| Capitaines de navires français et suppléants + quota de l'équipage                      |                            | X |   | Art. 3 du code du travail maritime  |
| Personnel navigant professionnel  | X<br>(+ UE si réciprocité) |   |   | Art. L. 421-4 et L. 421-5 du code de l'aviation civile<br><br>Toutefois, autorisations d'exercice temporaire permises pour les étrangers, sur décision ministérielle (Art. L. 421-8 du code de l'aviation civile) |
| <b>Métiers de l'urbanisme</b>   |                            |   |   |   |
| Architectes   |                            | X | X | Art. 10 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture  |
| Géomètres-experts   |                            | X |   | Art. 3 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts   |
| <b>Tourisme et loisirs</b>  |                            |   |   |   |
| Guides-interprètes de tourisme et conférenciers nationaux                               |                            | X |   | Art. R. 221-15, R. 221-16 et R. 221-17 du code du tourisme  |
| Directeurs, membres du comité de direction et personnel des cercles et casinos          |                            | X |   | Art. 3 de la loi du 15 juin 1907 relative aux casinos   |
| <b>Enseignement privé</b>   |                            |   |   |   |
| Directeurs et enseignants d'établissements d'enseignement maternel ou élémentaire privé |                            | X |   | Art. L. 914-4 du code de l'éducation  |
| Directeurs et enseignants d'établissements d'enseignement technique privé               |                            | X |   | Art. L. 914-5 du code de l'éducation  |



| <b>Sécurité</b>  |   |   |   |  |
|--|---|---|---|--|
| Dirigeants ou collaborateurs indépendants d'une agence privée de recherches  |   | X |   | Art. 20 et 22 de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité  |
| Dirigeants ou gérants d'une entreprise de surveillance, de gardiennage ou de transport de fonds  |   | X |   | Art. 5 de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité   |
| Associés et gérants de sociétés de fabrication d'armes ou de matériels de guerre ou propriétaires d'entreprises individuelle à même activité |   | X |   | Art. 9 du décret n° 95-589 du 6 mai 1995 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions |
| Lieutenants de louveterie  | X |   |   | Art. R. 427-3 du code de l'environnement   |
| Agents de l'office national de la chasse exerçant des missions de police   | X |   |   | Art. 11 du décret n°98-1262 du 29 décembre 1998 portant statut des personnels de l'Office national de la chasse  |
| <b>Activités commerciales spécialisées</b>   |   |   |   |  |
| Débitants de tabac   |   | X |   | Art. 1 <sup>er</sup> du décret n° 2007-906 du 15 mai 2007 relatif à l'attribution de la gérance et au transfert de débits de tabac                       |
| Débitants de boissons  |   | X | X | Art. L. 3332-3 du code de la santé publique  |
| Dirigeants d'une régie, entreprise, association ou d'un établissement de service extérieur de pompes funèbres                                |   | X |   | Art. L. 2223-24 du code général des collectivités territoriales  |
| <b>Concessions de services</b>   |   |   |   |  |
| Concessionnaires d'énergie hydraulique   | X |   |   | Art. 26 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique   |
| <b>Métiers de la communication</b>   |   |   |   |  |
| Membres du comité de rédaction d'une édition de publications destinées à la jeunesse   | X |   |   | Art. 4 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse   |
| Directeurs d'une société coopérative de messagerie de presse   | X |   |   | Art. 11 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques   |

| Divers                |   |  |  |   |
|-----------------------|---|--|--|---|
| Conseiller du travail | X |  |  | Art. 4 du décret n° 2656 du 9 novembre 1946 relatif aux cadres sociaux du travail |

Ont ainsi été levées, depuis 1999, les conditions de nationalité exigées pour les professions de :

- concessionnaires de service public ;
- agents généraux et courtiers d'assurance ;
- commissaires usagers des marchés d'intérêt national ;
- courtiers maritimes ;
- démarcheurs financiers ;
- collecteurs agréés de céréales ;
- directeurs de salles de spectacle ;
- directeurs ou codirecteurs de publications de presse ou de la publication d'un service de communication audiovisuelle.

## ANNEXE N° 2 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CONDITIONS DE NATIONALITÉ POUR EXERCER, EN 2010, CERTAINES FONCTIONS PUBLIQUES OU PROFESSIONS DANS LE SECTEUR PUBLIC

| Fonctions publiques ou entités de rattachement   | Conditions exigées   | Bases juridiques   |
|--|--|--|
| Fonction publique statutaire (État, hôpitaux, collectivités territoriales)                                       | Nationalité française<br>+<br>Ouverture aux ressortissants de l'EEE des corps et emplois non régaliens définis par décrets<br>+<br>Ouverture à tous les étrangers des emplois non statutaires (sous certaines conditions CE avis n° 310715 du 17 mai 1973) et des corps d'enseignants chercheurs de l'enseignement supérieur, des établissements d'enseignement supérieur d'architecture, et les corps de fonctionnaires du CNRS, de l'INSERM, de l'INRA | Art. 5, 5 <i>bis</i> et 5 <i>ter</i> de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires<br><br>Art. L. 952-6 et L. 962-1 du code de l'éducation<br>Art. 22 du décret n° 84-1185 du 27 décembre 1984 relatif aux statuts particuliers des corps de fonctionnaires du CNRS<br>Art. 23 du décret n° 84-1206 du 28 décembre 1984 relatif aux statuts particuliers des corps de fonctionnaires de l'INSERM<br>Art. 29 du décret n° 84-1207 du 28 décembre 1984 relatif au statut particulier des corps de fonctionnaires de l'INRA |
| Adjoints de sécurité   | Nationalité française  | Art. 4 du décret n°2000-800 du 24 août 2000 relatif aux adjoints de sécurité recrutés en application de l'article 36 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995   |
| Assistants de justice  | Nationalité française ou de l'EEE  | Art. 2 du décret n°96-513 du 7 juin 1996 relatif aux assistants de justice<br>Art. R. 227-2 du code de justice administrative  |
| Établissements publics de l'État   | Nationalité française ou de l'EEE, selon chaque statut particulier   | Art. 5 et 5 <i>bis</i> de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires   |
| Offices d'intervention dans le domaine agricole et établissements publics relevant du ministère de l'agriculture | Nationalité d'un des États membres de l'Union européenne   | Art. 13 du décret n°83-1267 du 30 décembre 1983 portant statut du personnel des offices créés au titre de l'article 1 <sup>er</sup> de la loi n° 82-847 du 6 octobre 1982  |
| France Télécom, La Poste   | Nationalité française ou d'un État de l'EEE pour les fonctionnaires<br>+<br>Ouverture des emplois de non statutaires à tous les étrangers  | Art. 29 et suivants de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom  |
| Commissariat à l'énergie atomique  | Nationalité française, sous réserve de dérogations individuelles   | Convention de travail du 19 mai 1982   |

|                |  |  |
|----------------|--|--|
| Air France-KLM | Nationalité française pour le personnel navigant et les commandants de bord, sauf réciprocité pour les ressortissants de l'EEE<br><br>Ouverture à tous les étrangers pour les autres emplois   | Art. L. 421-4 et L. 421-5 du code de l'aviation civile<br><br>Conventions d'entreprise en vigueur depuis le 6 mai 2006 |
| SNCF           | Nationalité française ou d'un État de l'Union européenne pour les personnels sous statut<br><br>Emploi d'étrangers hors statut, en qualité de stagiaires ou de contractuels (dénommés « PS-25 » ou « DRH 0254 »), parfois sur le fondement de convention bilatérales passées avec les sociétés de chemins de fer de pays étrangers | Statut des relations collectives approuvé par décision interministérielle du 1 <sup>er</sup> septembre 1954            |